

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

Leticia Galan Garducci

**O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA A PARTIR DO MODO DE
REGULAÇÃO BRASILEIRO NO PÓS-FORDISMO – UMA ANÁLISE À
LUZ DA TEORIA DA DERIVAÇÃO**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Doutor José Francisco Siqueira Neto

Faculdade de Direito

São Paulo

2014

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

Leticia Galan Garducci

**O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA A PARTIR DO MODO DE
REGULAÇÃO BRASILEIRO NO PÓS-FORDISMO – UMA ANÁLISE À
LUZ DA TEORIA DA DERIVAÇÃO**

Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie para a obtenção ao título de mestre em Direito Político e Econômico.

Orientador: Professor Doutor José Francisco Siqueira Neto

Faculdade de Direito

São Paulo

2014

Leticia Galan Garducci

O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA A PARTIR DO MODO DE REGULAÇÃO
BRASILEIRO NO PÓS-FORDISMO – UMA ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DA
DERIVAÇÃO

Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade Presbiteriana Mackenzie para a obtenção ao título de
mestre em Direito Político e Econômico.

Aprovada em _____ de _____.

Banca Examinadora

Nome: _____

Instituição: _____

Nome: _____

Instituição: _____

Nome: _____

Instituição: _____

G228c Garducci, Letícia Galan

O conselho nacional de justiça a partir do modo de regulação brasileiro no pós-fordismo : uma análise à luz da teoria da derivação / Letícia Galan Garducci. – 2014.

181 f. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2014.

Orientador: Prof. José Francisco Siqueira Neto

Bibliografia: f. 164-172

1. Poder Judiciário 2. Pós-fordismo 3. Teoria da Derivação. I. Título
II. Conselho Nacional de Justiça

CDDir 341.378

Para mamãe e
Carlos, meu eterno “primo mala”! (*In Memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Siqueira, agradeço a generosidade em depositar em mim a confiança necessária na seleção de bolsista para o programa CAPES - CNJ Acadêmico, em me acolher como sua orientanda e as atenciosas orientações durante este percurso.

Ao Professor Alysson Mascaro, eterno mestre com quem hoje compartilho os mais belos ideais, agradeço especialmente por ter me mostrado a possibilidade de um caminho diverso e mais justo.

Ao Professor Camilo Caldas, agradeço a tão dedicada e valorosa participação na banca de qualificação e defesa, com apontamentos que tanto contribuíram para esta pesquisa e meu aprendizado.

Agradeço aos professores da Universidade Presbiteriana Mackenzie que também colaboraram para a minha formação e especialmente as professoras Clarice Seixas Duarte e Susana Mesquita Barbosa, que foram fundamentais para despertar o meu interesse em pesquisa desde a graduação, ao Professor Felipe Chiarello, por me receber no estágio docente e tanto me ensinar com o seu convívio e à Professora Michelle Asato, com quem também muito aprendi durante a nossa convivência no mestrado.

Ao Professor André Ramos Tavares, coordenador do grupo CNJ Acadêmico, agradeço todo o apoio concedido e a oportunidade de trabalhar ao seu lado neste período de aprendizado.

À mestre e colega do Programa CNJ Acadêmico Júia Lafayette Pereira, da UNISINOS, à Professora Adriana Sena da UFMG e ao Professor Alexandre Saes da USP, agradeço as gentis e importantes colaborações para esta pesquisa.

Aos amigos da PUC-SP, Diogo, Priscila e Rafael, também colegas do programa CNJ Acadêmico, o meu agradecimento pela convivência e tantos debates sobre o Judiciário durante as reuniões do grupo de pesquisas.

Aos queridos companheiros Pedro, Luiz e Marcelo, pelas preciosas contribuições em minha pesquisa e pela deliciosa convivência durante este percurso. Vocês fazem parte de qualquer mérito que tenha este trabalho.

À querida Mariana, amiga e colega de mestrado, agradeço o conforto que me deu com nossas tantas conversas sinceras e amigas. A sua presença tornou mais alegre este caminho e

mais fácil o enfrentamento de inúmeras questões, que percorreram desde as inquietações mais prementes de um pesquisador às barreiras do machismo que confrontamos também na Academia. Obrigada por seu apoio e tão especial amizade!

Ao Glauco e Volnei, agradeço as conversas sobre o Poder Judiciário, e demais companheiros do Grupo de Pesquisas “Cidadania e Direito pelo olhar da Filosofia” e tantos outros amigos e colegas com que tive a oportunidade de conviver nestes dois anos. À colega Patrícia Brito: eu nunca vou esquecer a gentileza daquela xícara de chá.

Às amigas Elzeane e Professora Maria Eugênia, que me incentivaram e tornaram possível o meu ingresso no mestrado, a minha gratidão e carinho eternos.

Por tudo o que eu realizo, agradeço aos tantos esforços e dedicação da minha mãe querida, a quem muito admiro e amo.

À minha querida família, vovô Manoel, vovó Edith (*In Memoriam*), Tio Ricardo (*In Memoriam*), Papi, Tici, Bruno, César, Madrinha, Carlos (*In Memoriam*), Carol, Danilo, Rogério, Renata, Nat, Léo, Manô, Pipo e Jeremias: obrigada por colorirem a minha vida! Com vocês por perto tudo fica mais fácil. Amo vocês.

Por fim, e especialmente, o meu obrigada a todos os trabalhadores que, com a labuta diária e suor, entre tantas coisas tornam possível o financiamento público de pesquisas como esta, a quem agradeço em nome de Renato, Daniel, Caio, Roberto, Ronaldo, Arthur, Miro, Cris, Gabriel e demais funcionários da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Vem um corregedor carregado de feitos, com sua vara na mão, e chegando à barca do Inferno diz:

Corregedor: Hou da barca!

Diabo: Que quereis?

Corregedor: 'Stá aqui o senhor juiz!

Diabo: Ô amador de perdiz,
Quantos feitos que trazeis!

Corregedor: No meu ar conhecereis
Que eles não vêm de meu jeito.

Diabo: Como vai lá o Direito?

Corregedor: Nestes feitos o vereis.

Diabo: Ora pois, entrai, veremos
Que diz i nesse papel.

Corregedor: E onde vai o batel?

Diabo: No inferno vos poremos.

Corregedor: Como?! À terra dos demos
Há-de ir um corregedor?!

Diabo: Santo descorregedor,
Embarcai, e remaremos!
(...)

Gil Vicente, O Auto da Barca do Inferno, 1517.

RESUMO

O presente trabalho tem por objeto o Conselho Nacional de Justiça - CNJ, órgão de controle do Poder Judiciário brasileiro criado pela Emenda Constitucional 45 de 2004. O objetivo é analisar o processo de criação do conselho, sua configuração e atuação a partir de sua inserção no contexto político, econômico e social, chegando-se assim a uma compreensão de seus limites e possibilidades. Para tanto, utiliza-se a Teoria da Derivação e sua leitura de determinados conceitos das Escolas da Regulação, o que leva a um entendimento das formas estruturais das relações sociais presentes e, também, a uma compreensão das diferentes conjunturas que se apresentam periodicamente, tal como a ascensão do pós-fordismo, contexto em que surgiu o CNJ e que será analisado. O trabalho se divide em três capítulos: no primeiro, analisa-se o conceitual teórico desta pesquisa acima mencionado e a partir disto a transição do fordismo para o pós-fordismo, considerando-se a especificidade do Brasil neste contexto. No segundo capítulo examina-se a conjuntura que levou a reforma do Judiciário brasileiro e culminou na EC 45 e criação do CNJ. No terceiro capítulo analisa-se especificamente o CNJ, averiguando-se a sua estrutura interna, o poder de controle que exercita, a sua relação com a sociedade e com o poder econômico e, enfim, as suas limitações estruturais e o seu potencial progressista.

Palavras-chave: Conselho Nacional de Justiça; Poder Judiciário; Pós-fordismo; Teoria da Derivação.

ABSTRACT

This work aims to study the Conselho Nacional de Justiça – CNJ, control agency of the Brazilian courts established by Constitutional Amendment 45 2004. The objective is analyze the creation process of CNJ, its structure and actuation starting from their inclusion into the political, economic and social context, arriving in an understanding of its limits and possibilities. The theoretical basis is the Theory of Derivation and his reading of certain concepts of Schools Regulation, which leads to an understanding of the structural forms of social relations present and also an understanding of the different situations that arise periodically, such as the post-Fordism, the context in which the CNJ emerged and in which will be examined. The work is divided into three chapters: the first analyzes the theoretical concept of this research and the transition from Fordism to post-Fordism, considering the specificity of Brazil in this context. The second chapter examines the scenario that led to the reform of the Brazilian Judiciary and culminated in the creation of the EC 45 and CNJ. In the third chapter specifically analyzes the CNJ, checking up their internal structure, power control exercising, their relationship with society and economic power and, finally, their structural limitations and its progressive potential.

Keywords: Conselho Nacional de Justiça; Judiciary; Post-Fordism; Theory of Derivation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	p. 11
1 A TEORIA DA DERIVAÇÃO PARA UMA COMPREENSÃO DO PODER JUDICIÁRIO E DO PÓS FORDISMO.....	p. 15
1.1 Categorias estruturais e intermediárias do capitalismo a partir da Teoria da Derivação	p. 15
1.2 Capitalismo e Poder Judiciário	p. 32
1.3 A transição para o Pós-fordismo e o cenário brasileiro.....	p. 36
1.4 O Poder Judiciário no Pós-fordismo.....	p. 55
2 O JUDICIÁRIO NO BRASIL E A REFORMA PÓS-FORDISTA.....	p. 67
2.1 Antecedentes da crise no Brasil: o patrimonialismo no Poder Judiciário e a Constituição de 1988	p. 67
2.2 A crise e a reforma do Judiciário brasileiro e o Banco Mundial	p. 80
2.3 A Emenda Constitucional 45 de 2004	p. 88
2.3.1 O processo político de tramitação da Emenda Constitucional 45: da propositura à promulgação	p. 91
2.3.2 As propostas apresentadas para o Poder Judiciário em três eixos principais: acesso à Justiça, jurisdição e controle da magistratura	p. 101
3 O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA A PARTIR DA LÓGICA PÓS- FORDISTA	p. 126
3.1 Atribuições e configuração.....	p. 126
3.2 O controle do Judiciário em um diálogo com Michel Foucault	p. 135
3.3 Sociedade e ordem social	p. 146
3.4 Poder econômico, certeza e segurança jurídica	p. 151
3.5 Limitações estruturais e o potencial progressista	p. 155
CONCLUSÃO.....	p. 161
Referências	p. 164
Anexo A	p. 173
Anexo B.....	p. 181

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objeto o Conselho Nacional de Justiça - CNJ, órgão de controle do Poder Judiciário criado pela Emenda Constitucional 45 de 2004. O objetivo é compreender a origem do conselho, a sua configuração, o seu papel e a sua atuação no contexto do pós-fordismo.

Entende-se de extrema relevância se buscar a essência do CNJ em um momento de protagonismo desta instituição no Brasil e, também, em um período no qual se apresenta, não só no panorama brasileiro, um papel de destaque do próprio Poder Judiciário. Trata-se de um processo em andamento, desencadeado com a crise do período fordista, e que levou a uma mudança de paradigma do próprio sistema judiciário, o que evoca a necessidade de uma maior compreensão de toda esta conjuntura.

Deste modo, é preciso se examinar quando este cenário de protagonismo do Judiciário se desencadeou, de que maneira se iniciou a discussão acerca da necessidade de reformas desta instituição e de que forma ocorreram estas transformações no panorama nacional, levando assim à criação de um órgão de controle para o Poder Judiciário no país. E para tanto, é necessário partir de uma análise que considere o contexto social, político e econômico no qual o CNJ se insere. Ou seja, há que se observar o movimento de imbricação entre as relações sociais e o Poder Judiciário, o que permitirá uma compreensão plena do CNJ e assim se perceber os limites e possibilidades do conselho, conclusão a que se pretende chegar nesta pesquisa.

Sendo assim, não se iniciará a análise a partir do próprio CNJ. Uma visão analítica não dá conta de se apropriar inteiramente do presente objeto de estudo e explicar a realidade como tal. Na presente pesquisa se trilhará a “viagem em sentido inverso”¹, sendo o conselho não o ponto de partida, mas a meta da presente investigação. O que se pretende com isto é se obter uma compreensão do CNJ a partir do mundo social real, ou seja, como produto das relações sociais.

Assim, a partir desta perspectiva, se procurará capturar a própria essência do CNJ, respondendo-se o porquê da criação do órgão, como ocorreu a formação do consenso que o

¹ NETTO, José Paulo. Introdução ao estudo do método em Marx. São Paulo: Expressão Popular, 2011. p. 43

legitimou, quais os objetivos explícitos que o permeiam e, especialmente, quais os objetivos implícitos que estão por detrás da sua origem e que perpassam a sua configuração e atuação.

A hipótese inicial é que o CNJ se relaciona a um processo de verticalização do Poder Judiciário com vistas ao maior controle deste Poder pelo Governo Federal. Este processo teria tomado corpo com a Reforma do Poder Judiciário que passou a ser debatida a partir dos anos 1990 no Brasil, sendo parte das transformações operadas no complexo institucional brasileiro que se teceram como condição para assegurar o regime de valorização de predominância financeira característico do pós-fordismo.

No plano externo, o panorama formado pelo regime de acumulação pós-fordista exigiu um ambiente de maior certeza, segurança jurídica e garantia da ordem social, e assim se impulsionaram transformações nos sistemas de Justiça por diversos países do globo, também atingindo o Brasil. No cenário doméstico, especificamente, deduz-se que a permanência de um estamento burocrático no Poder Judiciário e o fortalecimento deste Poder com a promulgação da Constituição de 1988 podem ter desempenhado um papel crucial para impulsionar a reforma e especificamente a criação de um órgão central de controle. E isto porque a presença de uma “nobreza togada” e a promulgação da nova Carta, que culminou num fortalecimento da magistratura nacional e assim desta “elite judicial”, representaria um ambiente de instabilidade jurídica desfavorável ao regime pós-fordista de valorização do capital. Assim, o monitoramento e o controle do corpo do Judiciário pelo CNJ contribuiriam para fomentar um ambiente de ordem e maior certeza e segurança jurídica, favorável e necessário ao regime de acumulação pós-fordista.

Para se auferir a validade desta proposição, e primando-se pelo rigor metodológico, se utilizará a perspectiva materialista-histórica:

A abordagem materialista-histórica leva em conta não apenas o fato de que as relações de dominação política têm bases e condições materiais, fundadas nas estruturas da produção social. Isso é o que deveria fazer qualquer teoria social do Estado. O seu ponto decisivo é mais o fato de que elas não são diretamente observáveis pelo homem – na terminologia de Marx, elas são “fetichizadas”. Trata-se, portanto, de entender as instituições e os processos políticos como expressão de relações de domínio e de exploração, bem como os conflitos e as lutas delas resultantes, e que lhe são opacas. Esse é o entendimento marxiano sobre a ciência como crítica. Por isso, não se trata apenas de explicar como o

Estado funciona ou deve funcionar, mas que relação social ele apresenta e como ela pode ser superada².

Ou seja, o materialismo-histórico permite uma profunda compreensão das relações sociais, uma vez que alcança os próprios alicerces da sociedade, conseguindo desvendar as mais fetichizadas manifestações da vida social. Assim, a partir desta perspectiva, se partirá da realidade abstrata mais simples em busca dos elementos históricos concretos, ou seja, se iniciará pelas formas mais elementares da realidade, que possibilitarão se chegar à própria razão de ser do Poder Judiciário. Por meio disto, será possível atingir com clareza a realidade concreta do cenário brasileiro e a configuração atual de seu sistema judiciário, aonde se alcançará com maior precisão o presente objeto de estudo, alcançando-se assim a sua essência.

A base teórica desta dissertação, e que está intrinsecamente ligada à aplicação metodológica acima descrita, é a Teoria da Derivação do Estado e do Direito, que procura demonstrar como a forma política estatal e a forma jurídica derivam necessariamente das relações sociais capitalistas. E uma vez que a Teoria da Derivação se trata de um debate, com uma pluralidade de atores e posições nem sempre convergentes, vale dizer que a leitura que será aqui utilizada é aquela que incorpora o pensamento pachukaniano, considerando-se entre as formas elementares e estruturantes do capitalismo a forma jurídica e sua decorrente categoria “sujeito de direito”. A presente abordagem introduz ainda uma leitura de determinadas concepções das Escolas da Regulação francesas, tal como “regime de acumulação” e “modo de regulação”, para se vislumbrar com clareza, além da estrutura social, os diferentes cenários que se apresentam neste modo de produção.

Para tanto se utilizará, sobretudo, o conhecimento de autores como Joachin Hirsch, da escola derivacionista alemã, e dos brasileiros Alysson Leandro Mascaro e Camilo Onoda Caldas, precursores do pensamento derivacionista no país. Conforme se perceberá, esta vertente do pensamento derivacionista será fundamental para se compreender o CNJ a partir das próprias estruturas sociais, em um distanciamento que permitirá se “olhar de fora” e, assim, se perceber a inserção do conselho na sociedade, compreendendo-o por inteiro e chegando-se assim à sua própria essência.

² HIRSCH, Joachin. **Teoria Materialista do Estado**. Rio de Janeiro: Revan, 2010. p. 20.

Assim, o presente estudo se dividirá da seguinte forma: no primeiro capítulo se analisará a base teórica da Teoria da Derivação, por meio da qual se verificará a inserção do Poder Judiciário no capitalismo e, também, se examinará a realidade concreta específica do pós-fordismo e do papel do Judiciário neste contexto. A partir deste entendimento, no segundo capítulo se examinará a realidade concreta da reforma judiciária no Brasil, analisando-se desde os possíveis propulsores da crise judiciária no cenário doméstico ao processo de reforma que se afirmou a partir da década de 1990 e que levou à criação do CNJ. No terceiro e último capítulo, a pesquisa se concentrará especificamente no conselho de justiça, examinando-se sua configuração e atribuições, o poder de controle que exercita, a sua relação com a sociedade e com o poder econômico e, a partir de toda esta compreensão, os seus limites e possibilidades.

Com isto se pretende contribuir para uma compreensão crítica do Judiciário no seio das relações sociais capitalistas e no contexto específico brasileiro, buscando-se perceber, para além da realidade aparente apresentada pelo CNJ, a sua real essência e o seu potencial na promoção de maior Justiça social.

1 A TEORIA DA DERIVAÇÃO PARA UMA COMPREENSÃO DO PODER JUDICIÁRIO E DO PÓS-FORDISMO

Para uma compreensão plena do Conselho Nacional de Justiça é necessário entender a sua inserção estrutural dentro da totalidade da reprodução social, o que permitirá explicar a sua conformação, dinâmica e, também, vislumbrar os seus limites e possibilidades dentro do contexto em que está inscrito. Para tanto, e recorrendo-se à realidade abstrata, a análise se iniciará pela Teoria da Derivação do Estado e do Direito, aonde se examinará as formas elementares do capitalismo e as categorias que impulsionam os diferentes cenários que se apresentam neste modo de produção. Feito isto, no segundo item deste capítulo se examinará a inserção estrutural do Poder Judiciário no capitalismo, momento em que se perceberá a importância desta instituição para assegurar o Estado de Direito, a legalidade e assim questões como a certeza e segurança jurídica e a ordem social. Após, e uma vez examinada a realidade abstrata conformadora do modo capitalista de produção, cabe no terceiro item vesti-la com a realidade concreta, e, sobretudo, o cenário que interessa a esta pesquisa: o pós-fordismo e a sua inserção no panorama brasileiro. Assim, finalmente, poderá se passar ao quarto e último item deste capítulo, aonde se estudará a nova face que assume o Judiciário com a ascensão do modelo de desenvolvimento pós-fordista.

1.1 Categorias estruturais e intermediárias do capitalismo a partir da Teoria da Derivação

Aqui irá se estudar os elementos conformadores do modo de produção capitalista a partir da Teoria da Derivação. Assim, preliminarmente, se examinará o que é a teoria derivacionista, o panorama do seu surgimento e os seus principais pensadores. Feito isto, a análise se ocupará das chamadas categorias estruturais do capitalismo levantadas pelo debate da derivação, ou seja: a forma mercadoria, a forma jurídica e a forma política estatal. Após, e a partir da incorporação de conceitos das Escolas da Regulação pela Teoria da Derivação, se examinará as “categorias intermediárias” do capitalismo, aonde se destacam a de “regime de acumulação” e “modo de

regulação” capitalistas. Com isto, se terá condições enfim para se passar à análise do item seguinte, em que se examinará a especificidade do Poder Judiciário neste modo de produção.

A Teoria da Derivação surgiu na Alemanha Ocidental, na década de 1970. Conforme explica Caldas, despontou com um “grupo de pensadores marxistas que, a partir da perspectiva materialista, procurou repensar o Estado e o Direito diferenciando-se das concepções predominantes, como o keynesianismo e o stalinismo, ou crescentes, como o neoliberalismo”³. Além da Alemanha, aonde se destaca o cientista político alemão Joachin Hirsch, o debate derivacionista também ganhou proeminência no Reino Unido, se desenvolvendo ainda em países como a França e os Estados Unidos⁴. No Brasil, pode-se dizer que o pensamento derivacionista ganhou relevo somente muito recentemente, no ano de 2013, com a defesa da Tese “A Teoria da Derivação do Estado e do Direito”⁵, pelo pensador brasileiro Camilo Onoda Caldas e a publicação do livro “Estado e Forma Política”⁶ pelo jusfilósofo Alysson Leandro Mascaro⁷.

A elaboração teórica desta corrente de pensamento tem como principal característica estabelecer uma relação de determinação entre a forma jurídica e a forma política estatal a partir da forma mercantil, tal como concebido por Marx na teoria do valor, desenvolvida em *O Capital* (1867). Sobre a forma jurídica, antes do surgimento da derivação como uma corrente de pensadores nos anos 1970, o jurista soviético Evgenis Pachukanis já havia revelado ainda no início do século XX a derivação da forma jurídica a partir das categorias econômicas levantadas por Marx, em “Teoria Geral do Direito e Marxismo”, publicado originalmente em 1924.

Em que pese nem todos os autores derivacionistas pensarem a forma política estatal a partir de seu vínculo com a forma jurídica, pode-se dizer que Pachukanis irá dar as bases e influenciar decisivamente grande parte do debate da Teoria da Derivação, posição que também será adotada nesta pesquisa⁸. Assim, se partirá do entendimento de que as formas mercadoria,

³ CALDAS, Camilo Onoda. *Teoria da Derivação do Estado e do Direito*. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, 2013.

⁴ *Ibid.* p. 14.

⁵ *Ibid.*

⁶ MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

⁷ Cabe dizer que a derivação do direito já vinha se desenvolvendo no Brasil, sobretudo a partir dos estudos sobre Evgenis Pachukanis de Márcio Bilharinho Naves e Alysson Mascaro. Ademais, conforme aponta Caldas sobre a teoria derivacionista no cenário brasileiro, “No Brasil, algumas das mais profundas considerações sobre o tema podem ser encontradas na dissertação de Sérgio Roberto Rios do Prado; contudo, não se trata de um estudo específico, tampouco com enfoque em Teoria do Estado e do Direito” (CALDAS, *op. cit.* p. 20)

⁸ Para uma visão aprofundada das diferentes correntes do pensamento derivacionista, sobretudo das vertentes alemãs e britânicas, e do diálogo que se estabeleceu com o pensamento pachukaniano, vide CALDAS, *opus cit.*

jurídica e política estatal são categorias estruturais do capitalismo, imprescindíveis para sustentar este modo de produção, conforme se verá.

Ademais, alguns pensadores da Teoria da Derivação caminharam ainda mais longe para uma compreensão plena da totalidade social: no contexto da crise fordista e ascensão das reformas neoliberais, foram além das categorias estruturantes do capitalismo e passaram a buscar também respostas para as crises econômicas e diferentes cenários daí decorrentes⁹. A partir desta perspectiva, pensadores como Hirsch e Mascaró empreenderam uma leitura de determinadas concepções levantadas pelas Escolas da Regulação¹⁰ para pensá-las em conjunto com as formas sociais estruturais do capitalismo, agregando-as assim ao debate da derivação como uma ferramenta crítica de compreensão da totalidade social. Conforme aponta Hirsch sobre o pensamento regulacionista,

A teoria da regulação, desde os anos 1980, se ocupou da questão sobre a continuidade, as crises e as mudanças históricas das sociedades capitalistas. Ela parece oferecer meios mais apropriados para se entender a dinâmica da sociedade capitalista, suas crises e os processos de transformações ligados a elas. Cabe à teoria da regulação o mérito de ter chamado a atenção para o significado das diferentes fases de desenvolvimento capitalista com suas estratégias de valorização características, suas formas político-institucionais e suas relações sociais de forças, e de ter pelo menos apresentado um conceito provisório para a sua análise. Isso é significativo não apenas com vistas à formulação de uma teoria elaborada do capitalismo, mas também pela possibilidade de obter-se uma mais precisa identificação das constelações históricas de forças, das formas de dominação e dos eixos de conflitos, assim como das importantes implicações políticas¹¹.

Ou seja, a incorporação do pensamento regulacionista à Teoria da Derivação é de grande contribuição por explicar a própria dinâmica de transformação social. Para tanto, são incorporados como instrumental teórico especialmente os conceitos regulacionistas de “regime de

⁹ CALDAS, op. cit. p. 149.

¹⁰ “A teoria da regulação foi inicialmente desenvolvida por alguns cientistas franceses, especialmente nas universidades de Paris e Grenoble, bem como no *Centre d’Etudes Prospectives d’Economie Mathématique Appliquées à La Planifications* (CEPREMAP), que se ocupava do exame crítico das concepções dominantes da teoria econômica e da política econômica. O contexto histórico foi a crise econômica dos anos setenta, e a correlata crise da teoria keynesiana predominante até então”. HIRSCH, Joachin. **Teoria Materialista do Estado**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

¹¹ Ibid. p. 100-1.

acumulação” e “modo de regulação”, pelos quais é possível se analisar e compreender a fundo as transformações sociais decorrentes do sistema capitalista.

E uma vez que estas concepções contemplam a transitoriedade neste modo de produção, estas categorias podem ser chamadas “categorias intermediárias”. Conforme se verá, serão fundamentais para a compreensão do cenário do pós-fordismo e das transformações que decorreram daí, tal como as que se operaram no sistema judiciário. Dito isto, e feito este breve panorama sobre o debate derivacionista¹², cabe passar, enfim, ao surgimento das formas elementares do capitalismo levantadas a partir da Teoria da Derivação. E para se tratar das formas que derivam da forma mercadoria, e inauguram assim o próprio modo de produção capitalista, necessário retornar à própria conformação deste modo de produção:

Com a crise do feudalismo a partir do século XV e o renascimento comercial, tomou impulso a centralização do poder político e a formação dos Estados Absolutistas, e, assim, as condições necessárias para o desenvolvimento mercantil. Conforme explica Hirsch, sobre este processo,

Um traço característico da ordem feudal medieval consistia na existência de uma grande multiplicidade de centros de poder em disputa: papa e imperadores, principados e cortes, além das cidades, nas quais já se geravam as primeiras formas do modo econômico capitalista nas condições de um capitalismo comercial e financeiro (...) [a crise feudal] fez com que os principados se estabelecessem enquanto forças políticas determinantes (...) A crescente força armada necessitava da extração de mais recursos, o que obrigava o aumento do aparelho da administração e não raramente do aparelho de coerção armada, que novamente exigia recursos adicionais (...) a necessidade de meios monetários impunha uma política voltada ao impulsionamento da economia, visando o aumento do poder contributivo dos súditos e à ampliação da economia monetária¹³.

Assim, no início da Idade Moderna a burguesia se tratava de uma classe nascente, e por isto precisava se encontrar aliada ao monarca, que era quem detinha o poder político e econômico para garantir a segurança das trocas e impulsionar o desenvolvimento das relações comerciais. Com o desenvolvimento deste cenário, porém, se desenvolveram as relações mercantis,

¹² Para uma visão aprofundada sobre o debate da derivação do Estado e do Direito, vide CALDAS, op. cit.

¹³ HIRSCH, op. cit. p. 63-4

fortalecendo-se assim a classe burguesa. Isto dá força à burguesia para lutar contra os privilégios nobiliárquicos, que se mostravam um entrave à expansão do comércio.

Contra as prerrogativas da nobreza, os burgueses passaram então a reivindicar igualdade jurídica e liberdade negocial a todos em prol das trocas comerciais. Tal cenário levou a uma disputa de poderes que desaguou nas revoluções burguesas do século XVIII, aonde se viu eclodir a Revolução Industrial na Inglaterra, a partir de 1760 e a Revolução Francesa de 1789, que levou à queda da monarquia na França. O resultado deste processo foi o fim do Absolutismo, inaugurando assim o capitalismo com a instauração do Estado de Direito.

Neste momento, viu-se operar uma alteração qualitativa do modo de produção e das próprias relações sociais, com a instituição da esfera privada e a generalização da forma mercadoria, que se tornará o núcleo central das relações de produção. Os bens deixaram de ser produzidos para a satisfação das necessidades individuais (ou seja, enquanto valor de uso) e passam a ter o seu valor auferido no próprio processo de troca, aonde também se afirma a nova relação de exploração. E isto porque, no processo de relações sociais capitalistas, a grande massa dos indivíduos é despojada de todos os meios de produção – terra, ferramenta, etc –, o que a obriga a vender sua força de trabalho em troca de um salário, único meio de subsistência e reprodução de si e do próprio sistema.

Por sua vez, o capitalista, detentor dos meios de produção, investe o seu capital na compra desta força de trabalho, e, assim, se apropria do valor obtido com a produção gerada pelo esforço do trabalhador. Parte do montante levantado se destina ao pagamento do salário do trabalhador – pois só assim este encontrará sustento para retornar ao chão de fábrica no dia seguinte – e a outra parte, porém, é apropriada pelo próprio capitalista, o que se constitui a finalidade última de toda a produção capitalista, a obtenção da “mais-valia”¹⁴.

E é na extração da mais-valia decorrente da exploração do proletariado pela classe burguesa que se encontra a generalização do processo mercantil, no qual, além dos bens produzidos pelo trabalho, os próprios trabalhadores se tornam mercadoria mediante a relação salarial. Aqui, vale destacar que não só os trabalhadores se encontram em relação de concorrência

¹⁴ Conforme aponta Hirsch, “O objetivo direto da produção capitalista não é satisfação de necessidades, mas a obtenção da mais-valia e de lucro. Não é a utilidade concreta do valor de uso criado, e sim a explorabilidade das mercadorias, ou seja, no fim das contas é a lucratividade do capital aplicado que determina o que, por quem, de que maneira e o quanto se produz”. HIRSCH, op. cit. p. 27.

no mercado de trabalho, mas os próprios capitalistas individualmente concorrem necessariamente entre si, a fim de se manterem no circuito mercantil, o que denota que as relações sociais capitalistas se constituem em uma disputa de todos contra todos¹⁵.

Além da relação de exploração, a relação salarial também determina o preço da mercadoria: esta tem o seu valor estabelecido pelo tempo de trabalho nela empregada, que é a única unidade que possibilita se levantar uma relação de equivalência geral entre mercadorias para assim trocá-las no circuito mercantil. Esta equiparação, por sua vez, só se torna possível porque o trabalho não é considerado a partir de sua qualidade – ou seja, a partir *do que* se produz –, mas a partir do tempo em que se produz (duração da jornada) e que assim agrega valor à mercadoria – desconsiderando-se, portanto, a propriedade específica de cada trabalho real.

É desta relação de equivalência entre diferentes trabalhos que decorre o conceito marxiano de “trabalho abstrato”, o que se apresenta uma característica específica do modo de produção capitalista. A partir de então, o trabalho não é mais considerado enquanto *poiesis*, isto é, a arte de criar e modificar a partir da natureza, e sim é percebido de maneira genérica, em uma equiparação que desconsidera a habilidade, o engenho e o suor de cada trabalhador individualmente.

Ou seja, a forma mercadoria impele a uma necessidade de equiparação dos trabalhos particulares como trabalho social, abstrato, o que também incide sobre os próprios indivíduos. E para tanto, tal como percebeu o filósofo Evgenis Pachukanis, a concepção de uma categoria abstrata específica será determinante. E isto ocorre porque os indivíduos são colocados na esfera pública em uma relação de equivalência jurídica, que desconsidera os seus atributos pessoais e desigualdades materiais e os apresenta, todos, como livres e iguais. Conforme aponta Naves, maior estudioso do pensamento pachukaniano, “a equivalência decorrente do processo mercantil que funda a idéia de equivalência jurídica”¹⁶.

¹⁵ Conforme explica Bidet, sobre o capítulo XII d’O capital, de Marx, “A relação de concorrência entre capitalistas constitui, a exemplo da relação entre as duas classes, um fato de estrutura. A estrutura de exploração (...) relação capital/trabalho em geral, é agora considerada na relação entre capitais particulares que concorrem entre si: cada qual é levado a aumentar a sua produtividade a fim de obter uma ‘vantagem comercial’ em relação a seus concorrentes (...). A consideração capital/capital indica em que condições microestruturais existe o progresso; a consideração capital/trabalho indica em quais condições macroestruturais e de acordo com quais contradições ele existe”. BIDET, Jacques. **Explicação e reconstrução do Capital**. Campinas: Editora da Unicamp, 2010.

¹⁶ NAVES, Márcio Bilharinho. **Marxismo e Direito: um estudo sobre Pachukanis**. São Paulo: Boitempo, 2000. p. 20.

Tal condição, que é constituída pela atribuição de direitos a estes indivíduos (de onde vem a categoria jurídica “sujeito de direito”), será fundamental para o processo mercantil:

A forma-sujeito de que se reveste o homem surge como a condição de existência da liberdade e da igualdade que se faz necessária para que se constitua uma esfera geral de trocas mercantis e, conseqüentemente, para que se constitua a figura do proprietário privado desses bens, objeto de circulação. É na esfera da circulação das mercadorias, como um elemento dela derivado que opera para tornar possível a troca mercantil, que nasce a forma jurídica do sujeito¹⁷.

Assim, a partir da atribuição de direitos, sobretudo igualdade formal, liberdade negocial e propriedade privada, há uma representação uniformizada dos indivíduos no plano social, que são encarados enquanto detentores de direitos. Conforme aponta Caldas,

Tanto socialmente, quanto formalmente, burgueses e proletários passam a ter qualidades iguais: do ponto de vista social, a relação social de troca de mercadorias ocorre por intermédio da “manifestação livre da vontade das partes” (conforme o famoso jargão jurídico); do ponto de vista formal ambos reconhecem que possuem tais mercadorias enquanto detentores da propriedade privada (no caso dos trabalhadores, sua força de trabalho), razão pela qual a liberdade, a igualdade e a propriedade privada são reconhecidas como direitos humanos fundamentais, independentemente de sua classe¹⁸.

Isto é que explica um dos elementos que levou a queda do Antigo Regime: no capitalismo, os indivíduos devem ser encarados como livres e iguais, o que vai contra os privilégios nobiliárquicos característicos do absolutismo. Ainda que já se esboçasse direitos como a liberdade negocial neste período, eram relativizados em face destes privilégios reais. Ou seja, com a ascensão do capitalismo não há mais espaço para os direitos de origem divina que sustentavam a nobreza: os próprios homens passam a ser encarados no plano ideológico como portadores naturais de direitos para a própria reprodução do sistema – liberdade, igualdade e propriedade privada –, direitos estes que serão fundamentados, após, por sua positivação pelo Estado.

¹⁷ NAVES, op. cit. p. 65.

¹⁸ CALDAS, op. cit. p. 98.

E é exatamente neste processo, de queda do absolutismo e necessidade de se assegurar as condições de reprodução das relações mercantis que se encontra o surgimento do Estado, outra forma social específica e estrutural do capitalismo.

Com o processo de queda do Antigo Regime, mencionado acima, observa-se uma inédita separação entre o poder político e o poder econômico, que é o que vai caracterizar a forma política estatal. A partir de então, a classe dominante – a burguesia –, possuirá somente o poder econômico, deixando para a figura do Estado o domínio do poder político – pelo qual, distanciado das classes sociais, conseguirá assegurar as relações de produção¹⁹.

Assim, se nas sociedades políticas pré-capitalistas (escravagistas ou feudais) havia unidade entre o poder político e o poder econômico, uma vez que a apreensão do produto da força de trabalho e dos bens se dava pelo mando direto – seja pelo uso direto da posse bruta ou a violência física –, a partir do modo de produção capitalista as relações de exploração se esconderão sob o manto do Estado, que surge como um ente autônomo das classes sociais e se apresenta como terceiro para assegurar a relação econômica, de apropriação da força de trabalho por meio da livre circulação de mercadorias²⁰.

E uma vez que a forma política estatal está apartada das classes sociais, pode-se dizer que o Estado capitalista não é burguês porque é dominado por essa classe social específica, mas sim porque está estruturalmente vinculado a este modo de produção²¹²². Este vínculo estrutural da forma política estatal às relações de produção capitalistas é que dá, também, o próprio limite do Estado. Apesar de sua autonomia em relação às classes sociais, “o Estado não é um instrumento neutro que se encontra fora da economia, mas está diretamente ligado às relações de produção capitalistas, das quais é parte”²³. Ou seja, uma vez que o Estado integra necessariamente as relações de produção capitalistas, tem a sua autonomia relativizada em face da própria dependência econômica com a reprodução do sistema.

¹⁹ HIRSCH, op. cit. p. 30-47; MASCARO, op. cit. p. 17-20.

²⁰ HIRSCH, op. cit. p. 60-9; MASCARO, op. cit. p. 53-9.

²¹ HIRSCH, op. cit. p. 32; MASCARO, op. cit. p. 59.

²² Aqui se observa, portanto, um rompimento com o pensamento marxista tradicional, de que o Estado serve como instrumento de domínio da burguesia para a exploração da classe trabalhadora e que, conseqüentemente, bastaria a tomada do aparato estatal pela classe dominada para a superação deste modo de produção. MASCARO, op. cit. p. 11-2.

²³ HIRSCH, op. cit. p. 32

E esta sujeição do Estado com as relações de produção decorre tanto da necessidade de manutenção de seu aparelho burocrático, o que se faz, por exemplo, via levantamento de impostos, como, também, devido ao equilíbrio que deve manter entre as forças de oposição capitalistas para a própria manutenção do sistema – ou seja, o Estado deve intermediar o conflito de classes de tal maneira que assegure a continuidade da reprodução do capital, motivo pelo qual não pode estar a favor de um ou de outro grupo social. É por isto que se observa uma heterogeneidade da atuação e do próprio aparelho estatal, o que pode ser bem visualizado pela existência de institutos aparentemente contraditórios, tais como os ministérios das finanças (pró-capital) e os ministérios sociais (pró-trabalhador)²⁴. Neste sentido, conforme explica Hirsch,

O Estado capitalista é essencialmente um Estado interventor. Os meios financeiros de que dispõe são retirados do processo capitalista de produção e valorização. Caso ele entre em crise, surge a crise financeira do Estado, e as suas possibilidades de ação se reduzem. Não apenas a existência material da burocracia e do pessoal do Estado, como também as medidas de atendimento social e de infraestrutura, por isso dependem de que o processo de valorização do capital não seja seriamente afetado²⁵.

Assim, uma vez que se apresenta como um dos alicerces do modo de relações sociais capitalista, o Estado sempre terá a sua atuação direcionada para a manutenção das condições sociais das quais faz parte. É deste modo que a sua autonomia encontra limites na própria relação de produção capitalista, a qual não pode ultrapassar em sua ação uma vez que é nela que se sustenta e dela que se alimenta.

Porém, verificada a perspectiva do Estado enquanto unidade, não se pode deixar de considerar outra condição estrutural para a existência da forma política estatal (e assim para a existência do próprio sistema capitalista): o sistema de Estados^{26,27}. Aqui, mais uma vez se remontará ao surgimento do capitalismo:

²⁴ Esta relação entre Estado e sociedade civil Hirsch denomina de unidade contraditória condicionada. Unidade contraditória porque, ao mesmo tempo em que o Estado possui uma autonomia em relação à sociedade, enquanto aparelho de coerção, está intrínseca e necessariamente ligado às relações de produção capitalistas. E é condicionada porque, por estes mesmos motivos, o capitalismo precisa do Estado para se manter, ao mesmo tempo em que o Estado precisa do capitalismo para se sustentar. HIRSCH, opus cit. p. 41-46

²⁵ Ibid. p. 41.

²⁶ Ibid, p. 69-78; MASCARO, op. cit. p. 95-8.

Historicamente, a constituição dos Estados se faz a partir da pluralidade e da concorrência de estruturas e instituições já dadas – feudos, unidades econômicas autônomas, regiões sob o domínio de grupos específicos de poder, territórios comungados por língua, tradições, fé, etc. É a partir de tais espaços singulares que, socialmente, se levantam formas políticas e jurídicas e instituições similiares às de outros espaços. Embora essa pluralidade de início – territórios e tecidos sociais distintos e em concorrência – seja uma contingência histórica, é verdade que sua resultante, a forma plural de Estados, revelou um alto grau de virtude à dinâmica de exploração capitalista²⁸.

Sendo assim, à medida que foram se irrompendo as relações de produção capitalistas, a multiplicidade de Estados se fazia sua base, como parte de um mesmo processo (aonde se inclui, também, a constituição da forma jurídica). Assim, longe de ser uma causalidade, o sistema de Estados se mostra como condição estrutural para o capitalismo:

O motivo para a multiplicidade de Estados representar um traço constitutivo do capitalismo, e não uma manifestação histórica causal, consiste em que as contradições e as oposições sociais presentes no modo de socialização capitalista, isto é, os antagonismos de classe e a concorrência, não apenas manifestam-se na separação do Estado frente à sociedade, como também são simultaneamente produzidos pela concorrência entre os Estados. O sistema de Estados é uma expressão estrutural das relações capitalistas de classe e de concorrência²⁹.

Isto é, tanto a luta de classes como a concorrência inerente à valorização do capital, estruturantes da reprodução capitalista, transbordam do plano dos Estados nacionais para o próprio sistema de Estados. E dentro desta multiplicidade, há uma equiparação formal entre os Estados nacionais, que se dá pelo reconhecimento mútuo de subjetividade jurídica e soberania³⁰, tal como se opera com a própria categoria sujeito de direito em relação ao indivíduo no plano nacional. Mas embora formalmente iguais, há uma assimetria de poder entre os países, que se

²⁷ Esta concepção, portanto, rejeita as teses surgidas a partir da crise do fordismo, acerca da possibilidade de um Estado único global ou de uma sociedade sem Estado. Neste sentido, por exemplo, Hardt & Negri, que indicam a possibilidade da existência de um “Império desterritorializado” em lugar da forma política estatal. Vide HARDT, Michael; NEGRI, Antônio. **Império**. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

²⁸ MASCARO, op. cit. p. 96.

²⁹ HIRSCH, op. cit. p. 70-1.

³⁰ MASCARO, op. cit. p. 98.

expressa em uma desigualdade material tanto política como econômico-social. Conforme explica Mascaro,

O capital haure sua dinâmica justamente nas formas políticas estatais que lhe são típicas e opera, também por tais meios, num processo de exploração de escala mundial. A igualdade formal entre os Estados tem por base uma profunda desigualdade material entre eles próprios. A sua soberania política e a sua liberdade para compactuar com outros Estados e organismos se erigem a partir de relações de dependência e fragilidade, permeadas por lutas e interesses de classes e grupos em planos nacional e internacional. Por meio de mecanismos de controle, violência, guerras, ameaças, alianças, apoio recíprocos e privilégios, os Estados se configuram em uma pluralidade necessariamente desigual³¹.

Ou seja, também no sistema de Estados se estabelecem relações desiguais, em que, “para além das suas fronteiras se inserem complexos e entrelaçados processos de trocas e de dependências econômicas, políticas e militares”³². E esta diversidade entre Estados não está dada a partir de vínculos fortuitos, mas como relações necessárias de poder e submissão que se apresentam como condição indispensável para a reprodução do sistema. Isto fica bastante claro na obra do brasileiro Rui Mauro Marini, sobretudo em suas análises sobre a “Dialética da Dependência”³³.

Nesta obra, em que examina a inserção e integração essencial da América Latina no contexto da reprodução capitalista, Marini apontou o papel crucial deste continente no abastecimento de alimentos dos países europeus no surgimento das relações capitalistas: com a independência das colônias, houve o aumento do fluxo de exportação de bens primários para a Inglaterra, que estava em plena Revolução Industrial. Isto permitiu aos trabalhadores europeus deixarem a produção agrícola para trabalharem nas fábricas, possibilitando a especialização produtiva da indústria. Ademais, a oferta de alimentos proveniente da América Latina se tornou fundamental para que os países industrializados, sobretudo na segunda metade do século,

³¹ MASCARO, op. cit. p. 98-9.

³² Ibid.

³³ O livro “Dialética da Dependência” foi publicada por Marini em 1973, como um dos frutos dos trabalhos desenvolvidos no interior do pensamento marxista da Escola da Dependência. Para uma visão aprofundada de sua obra, vide STEDILE, João Pedro & TRASPADINI, Roberta. Introdução. In. STEDILE, João Pedro & TRASPADINI, Roberta (orgs). **Ruy Mauro Marini**. Vida e obra. Expressão Popular: São Paulo, 2011.

reduzissem o valor real da força de trabalho, levando ao incremento da produtividade e taxas de mais-valia crescentes³⁴.

Porém, ao mesmo tempo em que se afirmavam maiores taxas de lucro aos países industriais europeus, se afirmava também a relação de dependência dos países da América Latina, que apesar de importar para a Europa bens primários, exportavam destes países produtos industrializados e, com a balança comercial desfavorável, adquiriam dívidas e se tornavam dependentes³⁵.

Com isto percebe-se que desde o início, a relação desigual entre os Estados é condição estrutural do capitalismo, uma vez que ela é que permitiu o avanço deste modo de produção e o sustenta ainda nos dias de hoje. Tal condição de desfavorecimento de alguns Estados em relação a outros leva a uma dinâmica imperialista, de “existência de relações internacionais de exploração, de violência e de dependência, geradas pelo modo de produção capitalista e imposta pela força dos aparelhos estatais”³⁶. Esta questão é fundamental para se compreender a intervenção dos países centrais em países periféricos como o Brasil, tal como se verá a frente.

Agora, porém, uma vez analisadas as categorias estruturais do capitalismo, cabe caminhar para uma compreensão de suas categorias intermediárias, o que possibilitará uma compreensão das diferentes configurações que se apresentam de tempos em tempos neste modo de produção. Até porque, embora o capitalismo apresente categorias estáveis que lhe conformam (forma mercadoria, forma jurídica e forma política estatal), é inegável que este sistema de relações sociais apresenta, em seu decorrer, cenários diversos. Basta comparar a conjuntura atual com o início do século XX para se visualizar alterações na divisão social do trabalho, no desenvolvimento tecnológico, nos padrões de consumo, na configuração estatal etc. E, conforme visto acima, para se compreender estes diferentes cenários do sistema capitalista, serão utilizados os conceitos regulacionistas de “regime de acumulação” e “modo de regulação”.

O regime de acumulação, conforme explica Boyer, se trata do “conjunto de regularidades que garante uma progressão geral e relativamente coerente da acumulação do

³⁴ MARINI, Ruy Mauro. Dialética da Dependência. In. STEDILE, João Pedro & TRASPADINI, Roberta (orgs.). Ruy Mauro Marini. Vida e obra. Expressão Popular: São Paulo, 2011. p. 133-140.

³⁵ MARINI. op. cit. p. 134.

³⁶ HRSCH, op. cit. p. 205.

capital”³⁷. Aqui pode se falar do capital invertido, da estrutura do aparelho produtivo conforme setores, das normas de produção, do consumo social, etc³⁸. Em outras palavras, as condições econômicas que se apresentarem por determinado período capazes de promover a valorização do capital no processo de acumulação irão configurar um “regime de acumulação”.

E isto quer dizer que o processo de extração da mais-valia e obtenção de lucro no sistema capitalista pode ocorrer em cenários diversos. No entanto, estas condições no campo econômico não se encontram isoladas, ou independentes de demais circunstâncias. Tal como aponta Mascaro, um determinado regime de acumulação só consegue lograr estabilidade por algum período se houver uma conjuntura que o assegure:

Para que haja a possibilidade de apropriação do resultado do trabalho de terceiros, recrutados mediante contrato, há formas sociais e uma série de mecanismos políticos e jurídicos que consolidam um núcleo institucional suficiente à própria acumulação. Além de serem constituídas objetivamente por tais formas sociais, as classes trabalhadoras agem no contexto destas instituições, incorporando no mais das vezes seus valores médios – respeito à ordem, aos contratos, à propriedade privada, ao Estado. Não só o que é explicitamente público entra nessa conta institucional, mas também uma rede vasta e estrutural que perpassa entidades, sindicatos, igrejas, escolas, família, cultura e meios de comunicação em massa³⁹.

É este complexo institucional, que assegura as condições para que um regime de acumulação se reproduza, que se denomina “modo de regulação”. Assim, conforme aponta Hirsch, regime de acumulação e modo de regulação necessariamente se conformam, em uma “unidade contraditória”:

Não existe uma área econômica independente da regulação do Estado. O processo de acumulação de capital está sempre inscrito na regulação, e tem no Estado o seu centro institucional, mesmo que a sua função e a sua importância variem historicamente em correspondência com o regime de acumulação e o modo de regulação respectivos. E, simultaneamente, a regulação depende do curso e do desenvolvimento do processo de acumulação. As ideias que consideram a “economia” como sendo dirigida pela “política” – ou vice-versa -, são, por isso fundamentalmente falsas. “Acumulação” e “regulação” formam

³⁷ BOYER, Robert. **Teoria da Regulação**: os fundamentos. São Paulo: Estação Liberdade, 2009. p. 81.

³⁸ HIRSCH, op. cit. p. 106.

³⁹ MASCARO, op. cit. p. 113.

uma unidade determinada pelas respectivas práticas sociais e possuem dinâmicas próprias; elas formam assim uma unidade contraditória⁴⁰.

Desta maneira, modo de regulação e regime de acumulação se tratam de categorias necessariamente coexistentes, que se amoldam em um determinado arranjo até alcançarem uma harmonia relativamente estável. Quando isto ocorre, conformam um modelo de desenvolvimento, ou seja, estas fases que se apresentam no capitalismo, tal como o fordismo ou o pós-fordismo, que será analisado adiante.

Mas, visto isto, falta ainda compreender de que maneira, depois de alcançada uma harmonia entre modo de regulação e regime de acumulação, o sistema dá lugar a um novo modelo de desenvolvimento. E a resposta para tanto está na própria instabilidade deste modo de produção, em face de seus inerentes conflitos e contradições: lei da queda tendencial da taxa de lucro, conflito de classes, tendência expansionista do capital, etc. E uma vez que “o processo de reprodução ampliada do capital é acompanhado permanentemente por mudanças das condições técnicas e sociais de produção, impulsionadas por lutas econômicas e políticas”⁴¹, o capitalismo se faz em um cenário necessariamente portador de crises. Isto pode ser bem observado com as grandes depressões vividas em 1870, 1930, 1970 e, conforme algumas análises atuais, em 2008⁴².

Sendo assim, uma vez conformado um modelo de desenvolvimento, este, porém, não pode ser duradouro. E neste cenário de crises, conforme aponta Hirsch, o regime de acumulação e o modo de regulação possuem estruturas e dinâmicas de desenvolvimento próprias, e portanto,

⁴⁰ HIRSCH, op. cit. p. 110

⁴¹ HIRSCH, op. cit. p. 210.

⁴² Conforme aponta Callinicos, “Há um amplo acordo entre os economistas sérios de que a crise presente é qualitativamente diferente de uma ‘normal’ redução no ciclo de negócios. O keynesiano Paul Krugman a chamou de ‘Terceira Depressão’, comparável às grandes depressões do fim do século XIX e da década de 1930. O marxista Anwar Shaikh descreveu a crise como a ‘primeira grande depressão do século XXI’”. CALLINICOS, Alex. Decifrando a crise global. **Revista Margem Esquerda**, n. 16, junho, 2011. p. 23-8.

No sentido oposto, porém, aponta Fiori que “A crise hipotecária e financeira de 2007 /2008 não se transformou em uma crise econômica global. E não é provável que ela possa repetir, a médio prazo, a crise da década de 1930, ou mesmo a de 1970”. FIORI, José Luís. Tópicos de uma agenda internacional: algumas notas críticas. **Revista Margem Esquerda**, n. 16, junho, 2011. p. 29-34.

Ou seja, não há um consenso acerca da dimensão da crise econômica de 2008, com o que não se pode afirmar acerca da instauração de um novo regime de acumulação. Diante disto, e ainda que exista esta possibilidade, não se trabalhará aqui com a hipótese de que possa estar em curso um novo modelo de desenvolvimento, em superação ao pós-fordismo. De qualquer maneira, vale dizer que isto não interfere na hipótese levantada neste trabalho, de que o Conselho Nacional de Justiça faz parte das transformações operadas no modo de regulação brasileiro para se ajustar com o novo regime de acumulação do pós-fordismo, uma vez que a concepção do conselho ocorreu antes da crise de 2008.

embora conexos, em um determinado momento, irão se chocar dando origem a uma ruptura do modelo de desenvolvimento estabelecido:

O processo de acumulação do capital, impulsionado pelo imperativo de maximização de lucros e avançando no marco do regime de acumulação, conduz a uma constante modificação da composição do capital, das relações setoriais, das tecnologias de produção, das estruturas de trabalho e de classe, como também das relações entre a produção de mercadorias e as condições naturais e sociais de produção. Isso deve ao final levar a um choque com o sistema de regulação existente. Os modos de regulação, como formas institucionalizadas de relações de classes e forças sociais, marcadas por determinados mecanismos de exclusão, direitos de participação e acesso, bem como por valores sociais específicos, apresentam certa rigidez institucional e normativa, a qual se deve tanto a inércia das organizações, a consistência das rotinas e orientações da ação, como a efetividade organizativa dos interesses estabelecidos. Isso implica que a forma existente de institucionalização das relações de classe e as relações sociais de força não são indefinidamente flexíveis, nem tampouco passíveis de modificação gradual. Isso deve levar, cedo ou tarde, a que a rentabilidade do capital, no marco do modo de acumulação e regulação existente, decresça, que o crescimento capitalista se detenha, surgindo uma crise de toda a formação social⁴³.

Deste modo, a necessidade do capital se expandir faz do regime de acumulação um processo altamente dinâmico, o que impulsiona a, cedo ou tarde, bater de frente com o modo de regulação vigente, do que decorre a crise. Em outras palavras, uma vez que a acumulação do capital se transforma conforme se desenvolve, o modo de regulação, antes ajustado a preservar esta acumulação logrando-lhe estabilidade, passa a se apresentar insuficiente para as novas características do processo de acumulação. Isto culmina em um cenário de conflito entre ambos, do qual decorre uma crise até que sobrevenha um modo de regulação compatível a assegurar o novo regime de acumulação.

No entanto, se é este processo que ocorre no plano nacional, há que se responder ainda como se apresenta esta dinâmica de transformações no cenário global, uma vez que, conforme visto, há no sistema de Estados uma relação necessária de poder e submissão, que se estabelece desde o início do modo capitalista de produção⁴⁴.

⁴³ HIRSCH, op. cit. p. 131.

⁴⁴ O problema da inter-relação e da vinculação entre acumulação e regulação não se coloca apenas a nível nacional-estatal, mas de maneira igualmente internacional. O capitalismo global representa uma complexa articulação de

Verificou-se que o capital possui uma tendência expansionista, que somado à lei da queda tendencial da taxa de lucro e à luta de classes, leva a um cenário inerentemente portador de crises. Porém, esta expansão do capital também resulta na maneira que os países do capitalismo central vão estabelecer a relação de dependência com os países periféricos. Assim, se internamente, conforme visto, a expansão do capital leva à transformação técnica do processo de produção na dinâmica do regime de acumulação, externamente se estabelece um processo com os países dependentes que se pode dar principalmente de duas maneiras: via expansão formal e ou expansão informal⁴⁵.

Conforme Hirsch, a expansão formal se constitui na sujeição direta via poder militar e controle territorial, relação típica do colonialismo⁴⁶. Já a expansão informal apresenta

Quando as potencias dominantes obrigam os Estados e os governos de sua área de influencia a comportarem-se de modo a que não seja colocado nenhum obstáculo à expansão do capital, ou seja, com a criação de mercados de mercadoria e de capital abertos, a garantia da propriedade privada, a contenção das reivindicações materiais dos assalariados, e por meio da construção de uma infraestrutura apropriada⁴⁷.

Assim, a expansão informal trata-se de uma coerção que incide sobre os países dependentes, e, ainda que não pelo uso direto da força, os obriga a se conformar às condições necessárias para assegurar o regime de acumulação vigente nas potências dominantes do capitalismo. Deste modo, pode-se falar desde já que a expansão informal está diretamente relacionada com as reformas estruturais pelas quais passaram os países da América Latina, aonde se incluem a reforma dos seus judiciários, em face da condição da dependência destes países com os países centrais do capitalismo, sobretudo os Estados Unidos.

unidades sociopolíticas com regimes próprios de acumulação e modos de regulação, relacionados entre si e em dependência mútua. Ibid. p. 122.

⁴⁵ Expressões também conhecidas como “hard power militar” e “soft power”, Cf. ROSA, Alexandre Morais da. Crítica ao Discurso da Law and Economics: a exceção econômica do Direito. In: ROSA, Alexandre Morais da; LINHARES, José Manuel Aroso. **Diálogos com a Law & Economics**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 56.

⁴⁶ HIRSCH, op. cit. p. 212-3.

⁴⁷ Ibid. p. 213.

Isto ficará bastante claro na análise dos próximos itens. Antes disto, porém, ainda é necessário tratar uma última questão teórica fundamental para a compreensão das transformações advindas com o pós-fordismo e que levaram à reforma do Judiciário brasileiro: a luta de classes.

E isto porque, até o momento, foram analisadas as categorias estruturais e intermediárias do capitalismo, ou seja, os elementos que dão a base e faz se mover este modo de produção. Porém, a dinâmica das transformações que se operam não foge à ação humana: esta incide sobre as estruturas sociais, ao mesmo tempo em que é conformada por elas.

Conforme aponta Caldas, referindo-se ao pensamento hirschiniano,

Não se pode entender “ação” e “estrutura” como se estivessem numa oposição exterior, ou seja, como se as estruturas sociais não fossem elas mesmas produzidas e reproduzidas pela própria ação, ao tempo que esta é expressão das determinações formais existentes. Noutras palavras, as estruturas não são um outro, estranho às ações, pairando acima delas, mas se constituem a partir da própria ação dos sujeitos⁴⁸.

Ou seja, o movimento inerente ao capitalismo, que faz surgir suas crises e modelos de desenvolvimento, é, ao mesmo tempo conformado i) por formas sociais específicas e estáveis e categorias econômicas e institucionais transitórias e, também, ii) pela própria ação social, presente na luta de classes e, ainda, na própria luta entre capitalistas individuais, movidos pela tendência expansionista do capital e assim pela concorrência entre si. Ou seja, é um processo dialético e histórico de imbricação entre estrutura e ação social, no qual ambos se determinam e movimentam este modo de produção.

Porém, aponta Caldas, “existe uma conformação da luta de classes, que justamente adquire a forma e o conteúdo compatíveis com a manutenção das estruturas estabelecidas”⁴⁹. Ou seja, a própria estrutura conforma a direção da ação social, e, aos movimentos contrários à reprodução do capital, opõe a resistência necessária⁵⁰.

⁴⁸ CALDAS, op. cit. p. 160-1.

⁴⁹ Ibid. p. 162.

⁵⁰ Apesar desta pesquisa não tratar aqui do horizonte de possibilidades em busca de um novo modo de relações sociais, vale fazer uma digressão para se destacar que, tal como perceberam Gramsci e Althusser a partir da concepção de “Estado ampliado” e da análise dos aparelhos ideológicos do Estado, há um grau de indeterminação destas estruturas, o que se constitui uma brecha para a ruptura do sistema pela ação social, conforme explica Mascaro. Ou seja, os aparelhos que estão além do Estado (família, escola, meios de comunicação em massa, etc) se mostram materializados em práticas efetivas, enraizadas nas relações sociais concretas e assim estão atravessados tanto pela forma mercadoria como pela forma política, conformando assim as relações capitalistas. Mas, apesar disto,

Resgatando-se conceitos de Nicos Poulantzas, isto certamente vai se refletir na disputa hegemônica entre os grupos sociais e na fração de classe que vai se situar no interior do “bloco do poder” (comercial, industrial, financeira), uma vez que, conforme aponta Farias, o fator de preponderância política de uma fração de classe sobre as demais é o seu impacto na política econômica do Estado⁵¹. Assim, vai predominar no bloco do poder a fração de classe cujos interesses que defende estejam em consonância com o regime de acumulação, e, assim, sejam os mesmos que o Estado necessita priorizar em um dado momento para assegurar a reprodução do capital.

E é por isto que, conforme se verá no próximo capítulo, na transição do fordismo para o pós-fordismo há também uma alteração da própria fração de classe hegemônica, que deixa de ser a burguesia industrial e passa a ser a da burguesia financeira. Antes desta análise, porém, cabe verificar aonde se encontra o Poder Judiciário na estrutura do modo de produção capitalista.

1.2 Capitalismo e Poder Judiciário

Por meio de um estudo da realidade abstrata verificou-se as formas estruturais que sustentam o capitalismo e, também, a partir de uma leitura de determinados conceitos das Escolas da Regulação, como é que se dá a dinâmica deste modo de produção. Agora, se verificará como é que se insere o Poder Judiciário no seio das relações sociais capitalistas, para se clarear aonde se situa esta instituição na totalidade social, e, também, qual o seu papel na reprodução deste modo de produção. A partir disto, se poderá melhor compreender como é que se dá a inserção do Poder Judiciário especificamente no pós-fordismo, cenário que levou às transformações do Judiciário nacional e à criação do Conselho Nacional de Justiça.

Portanto, e recorrendo-se novamente ao jurista soviético Evgenis Pachukanis e aos autores do debate da derivação, a primeira questão que se pretende responder aqui é: como se insere o Poder Judiciário no seio das relações sociais capitalistas? E a resposta para tanto, mais

uma vez que estão além do núcleo do poder estatal, podem operar, por vezes, de maneira diversa deste núcleo. E é aí que se apresentam aberturas e dissensões e a possibilidade para uma estratégia política na disputa da hegemonia e ruptura das relações sociais vigentes. MASCARO, op. cit. p. 68-73.

⁵¹ FARIAS, Francisco Pereira. Frações burguesas e bloco no poder: uma reflexão a partir do trabalho de Nico Poulantzas. *Crítica Marxista*, n.28, 2009, p. 82.

uma vez, está no próprio surgimento deste modo de produção, pois, conforme se perceberá, o Poder Judiciário decorre das próprias formas sociais já apresentadas:

Conforme visto, o capitalismo surge a partir de um processo de queda do modo de produção feudal, de renascimento do comércio, ascensão e queda do Absolutismo. Devido ao fortalecimento da classe burguesa houve a queda do Absolutismo e instauração do Estado de Direito, que estabelece um regime muito mais favorável à acumulação do capital: o governo das leis. A partir de então, as relações sociais e o próprio Estado será regido pela legalidade.

Com isto, não se depende mais da vontade de “El Rey” para se assegurar as relações sociais – leia-se: para se garantir a circulação mercantil, o cumprimento dos contratos e o domínio da propriedade privada. Agora, as relações comerciais estão de *antemão* asseguradas pela própria lei, produzida e garantida pelo Estado. Isto também denota uma transformação qualitativa do direito e das relações jurídicas, já que, se antes o direito emanava do dominador a seus subordinados, seja em função da força (escravagismo) ou da tradição (servilismo), a partir de então o direito passou a ser regulado de modo impessoal e universalizado, operando-se assim uma tecnificidade do fenômeno jurídico⁵².

Ademais, em detrimento da instabilidade do monarca, o ordenamento jurídico posto pelo Estado dá previsibilidade às relações sociais, enquanto o poder de coerção estatal trás a garantia de que estas relações serão cumpridas (levando assim à eficácia deste aparato legal). Em outras palavras, trata-se aqui da certeza e segurança jurídica, que, conforme explica Stamford,

Com o Estado de Direito há a certeza jurídica, pois todos conhecem seus direitos, porque positivados, postos pelo Estado. Assim, constrói-se a expectativa do comportamento alheio, ao possibilitar certo cálculo de probabilidade do agir social, o que significa poder-se prever as ações alheias. A tese, portando divulgada é: conhecer o conteúdo das normas jurídicas corresponde a ter uma certeza de como agir, atuar e se comportar.

Passando agora para o vocábulo segurança, vê-se que este envolve uma idéia de garantia contra o acaso. Tendo por segurança social o conjunto das medidas coletivas e legais que tem por objetivo garantir os indivíduos contra riscos, pode-se concluir que a segurança jurídica provém do fenômeno da positivação do direito, com elaboração de normas jurídicas escritas, postas pelo poder

⁵² MASCARO, Alysso Leandro. **Introdução ao Estudo do Direito**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

competente. A segurança é, portanto, resultado das normas e instituições jurídicas⁵³.

Ou seja, em face da previsibilidade e da garantia necessárias à reprodução mercantil – propriedade privada, liberdade negocial, cumprimento dos contratos – a certeza e a segurança jurídica se colocam desde o início deste modo de produção como elemento fundamental ao cumprimento das relações mercantis e, também, à manutenção da própria ordem social, na medida em que coage a todos a partir da própria lógica que impõe.

Porém, para que se dê efetividade a toda esta legalidade decorrente do Estado de Direito, é fundamental um aparato, ou, nas palavras de Pachukanis, uma “superestrutura jurídica” a garanti-la, ou seja: leis formais, tribunais, processos, advogados, etc⁵⁴. Ou seja, conforme observa o filósofo, há todo um aparato concreto a assegurar estas relações:

O objetivo prático da mediação jurídica é o de dar garantias à marcha, mais ou menos livre, da produção e da reprodução social que, na sociedade de produção mercantil, se operam formalmente através de uma série de contratos jurídicos privados. Não se pode atingir esse objetivo recorrendo unicamente ao auxílio das formas de consciência, isto é, através de momentos puramente subjetivos: é necessário, por isso, recorrer a critérios precisos, a leis e a rigorosas interpretações de leis, a uma casuística, a tribunais e à execução coativa das decisões judiciais⁵⁵.

E é neste aparato que se encontra o Poder Judiciário, uma vez que a legalidade instaurada no Estado de Direito deve estar lastreada em instituições concretas, destinadas à sua aplicação. E é por isto que, conforme também destaca Pachukanis, o momento de realização da forma jurídica é o próprio poder judiciário, o tribunal, o processo que ali se instaura⁵⁶.

⁵³ STAMFORD, Arthur. Certeza e Segurança Jurídica. Revista de Informação Legislativa. Brasília ano 36 nº 141 janeiro/março 1999, p. 257-270

⁵⁴ “Desde que as relações humanas têm como base as relações entre os sujeitos, surgem as condições para o desenvolvimento de uma superestrutura jurídica, com suas leis formais, seus tribunais, seus processos, seus advogados, etc. Conclui-se, então, que os traços essenciais do direito privado burguês são ao mesmo tempo os atributos característicos da superestrutura jurídica”. PACHUKANIS, op. cit. p. 10.

⁵⁵ Ibid. p. 13.

⁵⁶ “(...) Não só indiquei que a gênese da forma jurídica está por encontrar nas relações de troca, como também mencionei qual o momento que, na minha opinião, representa a realização completa da forma jurídica: o tribunal e o processo”. Ibid. p. 12.

Portanto, e tal como explica Mascaro, se a categoria sujeito de direito decorre das relações econômicas, conforme visto, é no Estado, porém, que ela vai se materializar: “a manifestação social do sujeito de direito advém estruturalmente da própria dinâmica de reprodução capitalista. A institucionalização normativa do sujeito de direito, os contornos da capacidade e as garantias a essa condição jurídica é que são estatais”⁵⁷.

Deste modo, se o aparato judiciário decorre diretamente da necessidade da forma jurídica, também se encontra cravado na forma política estatal, aonde se materializa enquanto instituição e poder do Estado. Ou seja, pode-se dizer que o Judiciário está num ponto de intersecção entre estas formas, que num processo de imbricação com a própria forma mercadoria garantem a reprodução do capital.

E enquanto materialização da forma política estatal, ou seja, enquanto instituição do Estado, o Poder Judiciário também se afeta com as transformações no modo de regulação que se apresentam periodicamente decorrentes das crises dos modelos de desenvolvimento – tal como se viu acima na análise sobre o regime de acumulação e modo de regulação.

Assim sendo, o Judiciário também apresenta diferentes configurações em seu decorrer, embora suas funções ligadas às formas estruturais do capitalismo se mantenham estáveis. Ou seja, ainda possa não se apresentar autônomo, como, por exemplo, em uma ditadura, em que uma gama de direitos é suspensa – tal como o direito ao voto, à liberdade de expressão, etc –, não se anula por isso o seu papel (ou eventualmente da instituição que lhe fizer às vezes) na garantia dos direitos civis necessários à reprodução da forma jurídica (liberdade negocial, igualdade para firmar contratos, propriedade privada). E isto sob pena de extinção do próprio capitalismo. É por isto que, conforme explica Mascaro,

O Poder Judiciário está imune juridicamente a maiores injunções – quase sempre, age apenas quando provocado e julga de acordo com os quadrantes da legalidade. O respeito às decisões dos magistrados – mesmo quando em negação da vontade de um burguês específico – é, no entanto, a manutenção da própria estrutura de submissão dos indivíduos à conformação jurídica geral. Nesse sentido, a sua ligação às condições amplas de reprodução do sistema social é mais estruturante que contingencial⁵⁸.

⁵⁷ MASCARO, op. cit. p. 41.

⁵⁸ Ibid. p. 34.

Ou seja, o Poder Judiciário é fundamental na estrutura do sistema, uma vez que, enquanto instituição concreta, conformada pela forma política estatal, dá a segurança material para a realização da forma jurídica e assim para a reprodução do próprio capital. Assim, ainda que o Judiciário apresente diferentes configurações em face das vicissitudes econômicas do capitalismo, enquanto durar este regime de produção se manterá estável como guardião da legalidade, da ordem social, da certeza e segurança jurídica.

1.3 A transição para o Pós-fordismo e o cenário brasileiro

Analisado o arcabouço teórico que dará suporte a esta pesquisa, cabe agora aplicá-lo à realidade concreta que interessa ao presente objeto de estudo. Assim, se examinará a passagem do fordismo para o pós-fordismo, para, por meio do novo contexto que se formou, se entender as alterações institucionais que se operaram, alcançando inclusive a esfera do sistema judiciário – o que se analisará no tópico seguinte. Antes de se iniciar cabe ainda dizer que esta análise da transição destes modos de regulação, em um primeiro momento, será aplicada ao contexto global para, a partir de seus elementos principais, se verificar o contexto brasileiro no pós-fordismo, aonde será considerada a especificidade do Brasil dentro do sistema de Estados.

O primeiro elemento a se destacar, quando se trata do fordismo, é a proeminência que os Estados Unidos adquiriu na formação deste contexto. E isto porque os Estados Unidos, especialmente no pós-segunda guerra mundial, se consolidou como potencial mundial com o aceleração de sua economia interna⁵⁹, baseada no modelo fordista de desenvolvimento – o que a partir de então se expandiria pelo mundo.

⁵⁹ Apesar de ter participado das duas guerras mundiais, uma vez que não lutou em território próprio, os EUA não sofreu sua destruição. Com isto, pode fornecer aos países afetados diretamente pela destruição da guerra bens de consumo duráveis e não duráveis, aonde se inclui o fornecimento do armamento bélico que até hoje se faz um dos principais eixos de seu parque industrial. E a consolidação deste poder, conforme aponta Harvey, se dá sobretudo no pós segunda-guerra, em que os Estados Unidos saíram “como, de longe, a potência mais dominante. Eram líderes na tecnologia e na produção. O dólar (apoiado por boa parte do estoque de ouro do mundo) reinava supremo, e o aparato militar do país era bem superior a qualquer outro”. HARVEY, David. **O novo imperialismo**. 7ª Ed. São Paulo: Loyola, 2013. p. 48.

Assim, em função da disputa com a União Soviética no cenário da Guerra Fria, com vistas a garantir a hegemonia do bloco capitalista, os Estados Unidos deu início a um amplo programa de concessão de crédito, a fim de assegurar a reconstrução dos países do pós-guerra e financiar o desenvolvimento dependente dos países do “Terceiro Mundo”, e assim protegê-los do bloco soviético e seu “perigo comunista”⁶⁰. Por meio do Plano Marshall, os Estados Unidos investiu maciçamente na reconstrução dos países europeus e asiáticos destruídos pela guerra, através de donativos e empréstimos de longo prazo. Para se ter idéia, foram injetados, à época, US\$ 12,5 bilhões de dólares nestas economias⁶¹.

Tal medida fez com que os países beneficiados – inclusive as economias em desenvolvimento terceiro mundistas –, logo se tornassem seus parceiros comerciais privilegiados, além de estabelecer uma crescente interdependência de economias que permitiu que o fordismo se expandisse a nível global. E neste panorama, o que se cabe destacar é que, apesar do desenvolvimento do fordismo não ter ocorrido de maneira uniforme em todos os países do bloco capitalista, é possível constatar características gerais tanto de seu regime de acumulação como de seu modo de regulação dentro do sistema de estados do bloco capitalista:

Em relação ao regime de acumulação fordista, pode-se apontar como seu elemento central a implantação de um modo de organização do trabalho taylorista / fordista⁶², que se

⁶⁰ “O crescimento norte-americano funcionava como uma locomotiva a puxar todo o crescimento mundial. A atmosfera de Guerra Fria e a aceitação das idéias de Keynes empurravam os Estados Unidos, desde o pós-guerra, a essa política de elevado crescimento interno e de estímulo ao crescimento do mundo capitalista como um todo” PAULANI, Leda. **Brasil Delivery**. São Paulo: Boitempo, 2008. p. 112.

⁶¹ MILLET, Damien; TOUSSAINT, Éric. **50 perguntas 50 respostas: sobre a dívida, o FMI e o Banco Mundial**. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 231.

⁶² Conforme explica Pinto, o Taylorismo consistiu num método de organização do trabalho elaborado pelo estadunidense Frederick Winslow Taylor no final do século XIX e início do século XX, que, em busca da otimização da produção, empreendeu uma análise das tarefas desenvolvidas pelos trabalhadores via “estudo de tempo” e desenvolveu um método que colocou os trabalhadores em situação de subordinação absoluta aos empregadores, pelo seguinte método: “o estabelecimento de uma divisão de responsabilidades e de tarefas, na qual, aos executores de um determinado trabalho, fossem delegadas apenas as atividades estritamente necessárias à execução desse trabalho, dentro de moldes extremamente rígidos – no plano dos gestos físicos, das operações intelectuais e da conduta pessoal – cujo estabelecimento prévio, através de um estudo de um planejamento e de uma definição formais, ficariam a cargo de outros trabalhadores, dedicados a tarefas também previamente analisadas, planejadas e definidas por outros mais, assim por diante, nesse sentido, desde as atividades operacionais até as atividades gerenciais da empresa”. Quanto ao Fordismo, explica Pinto que foi desenvolvido também pelo estadunidense Henry Ford, fundador da fábrica de veículos automotores que leva o seu nome. No início do século XX, com a administração da empresa automobilística, Ford não só adotou, mas incorporou ao método de trabalho taylorista a colocação do objeto de trabalho num mecanismo automático (por exemplo, uma esteira) que percorresse todas as fases produtivas, determinando, assim, o ritmo da produção. E isto com vistas a um objetivo pioneiro: a produção em massa levaria à diminuição dos custos e ao aumento dos lucros, o que possibilitaria a elevação salarial e, assim, o consumo em

consistiu na racionalização e aumento da produtividade industrial, com vistas à fabricação em larga escala e conseqüente aumento dos trabalhadores assalariados e do consumo em massa, focado no mercado interno de cada país⁶³.

Este aumento do número de assalariados, por sua vez, permitiu o fortalecimento da classe trabalhadora e a formação de sindicatos fortes e ativos. Isto desencadeou uma política intensa por parte do Estado, que se tornou o grande mediador dos conflitos de classe. No Brasil, por exemplo, se observaram neste período a criação da Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT e da Justiça do Trabalho pelo governo getulista, importantes mecanismos de institucionalização e mediação da luta de classes e assim, controle e manutenção da ordem social por parte do Estado.

E conforme aponta Mascaro, é a forte presença do Estado o principal traço do modo de regulação de então:

O Estado assume, no fordismo, proeminências ainda maiores que aquelas havidas nas fases anteriores do capitalismo (...) No campo salarial, com base nos preços ao consumidor, estabelece-se uma indexação do salário nominal. Ao mesmo tempo, a cobertura dos elementos de bem-estar social passa a ser objeto de controle e promoção por parte do Estado – seguridade social, saúde, educação, habitação, etc. A geografia das manifestações da forma política estatal se expande. Com o fordismo, verifica-se um aumento quantitativo, mas também uma específica organização qualitativa do Estado: não apenas o campo estatal se estende por múltiplos setores, mas a própria organização econômica, política e social passa a ter no Estado o núcleo central de sua irradiação⁶⁴.

massa, em uma cadeia que se alimentaria por si só. PINTO, Augusto Geraldo. **A organização do trabalho no século 20: taylorismo, fordismo e toyotismo**. 3ª Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013. p. 29, 33-41.

Vale ainda dizer que um clássico bastante ilustrativo deste modelo é o filme “Tempos Modernos”, do cineasta Charles Chaplin, que com todo o seu brilhantismo, atua como operário na linha de montagem de uma indústria. O filme se constitui em uma grande crítica a este modelo, que transforma o trabalhador em verdadeiro apêndice da máquina, conforme já descrevera Marx em sua análise à jornada de trabalho em O capital.

⁶³ É interessante observar neste período que, com a produção maciça de bens de consumo duráveis e bens de produção, em função deste novo processo de industrialização, se operam inúmeras transformações no modo de vida, na cultura, nos hábitos de consumo e até mesmo no processo de urbanização, que sofreu uma aceleração. Os países do “terceiro mundo” também vivenciaram estas transformações, mas, diferentemente dos países que viveram o *Welfare State*, os países periféricos não apresentaram necessariamente maior qualidade de vida e diminuição das desigualdades sociais: Em função dos baixos salários pagos aos trabalhadores pela nova indústria fordista nos países da periferia, o que se viu foi a disseminação da figura do “produtivo excluído”, ou seja, o trabalhador que, mesmo inserido no mercado de trabalho, não possuía condições plenas para a própria reprodução. Bastante ilustrativo foi o ABC paulista até a década de 1980, aonde os trabalhadores das indústrias automobilísticas que ali se instalaram por vezes tinham como única opção de moradia favelas e habitações precárias, que se disseminaram pela região. GARDUCCI, Leticia G. **Desenvolvimento socioeconômico e a cidade ilegal na região metropolitana de São Paulo**: a questão da moradia. Interfaces Científicas - Direito, v. 2, 2013. p. 12.

⁶⁴ MASCARO, op. cit. p. 121.

É a ascensão do “Estado keynesiano”, em que as diretrizes do economista John M. Keynes prosperaram na atividade intervencionista estatal no campo social e econômico, aplicando-se políticas de pleno emprego, mediação de conflito de classes, incentivos à economia, etc. Assim, esta intensa atuação do Estado foi bastante característica deste modelo de desenvolvimento nos países centrais, que viveram o *Welfare State*, mas também nos países periféricos como o Brasil, em seu desenvolvimentismo dependente⁶⁵.

Porém, a chamada “era de ouro do capitalismo” começou a apresentar os elementos para sua fratura ainda na década de 1960: a economia passou a dar sinais de uma grave crise de acumulação, o que desencadeou uma fase global de estagnação que perdurou por grande parte da década de 1970. A decorrência disto foi um forte abalo nas economias capitalistas, com aumento das taxas de desemprego e conseqüente queda de receitas para financiar os gastos sociais⁶⁶, o que foi agravado, ainda, pelas crises do petróleo em 1973 e 1979.

Para piorar o quadro, o funcionamento do sistema monetário internacional baseado no padrão dólar-ouro – conforme celebrado em *Bretton Woods* ainda em 1944, ao final da segunda-guerra⁶⁷ –, aliado à alta onda de empréstimos e política econômica expansiva do pós-guerra, gerou com o tempo um cenário inflacionário para a economia dos Estados Unidos, em face da necessidade de alta emissão de moeda. Para recuperar a economia e assim manter a sua política hegemônica, o governo de Richard Nixon rompeu unilateralmente com o acordo de *Bretton Woods* em 1971, desatrelando o dólar do ouro e tornando o câmbio flutuante. Assim, o ouro deixou de funcionar como a base metálica da moeda internacional e as taxas de juro passaram a ser flutuantes, dando início a um tumultuado período no sistema monetário internacional⁶⁸.

⁶⁵ Em que pese as diferentes abordagens possíveis sobre esta dependência (desde a concepção Cepalina de Celso Furtado à abordagem crítica da Escola da Dependência de Marini, já mencionada), pode-se dizer, em linhas gerais, que a produção nacional, embora em ascensão, para se realizar necessitava de novas importações dos países dominantes, que iam de matérias-primas e insumos básicos a máquinas e tecnologia não produzidas no país. É por isto que estas economias se constituíam como “dependentes” em relação aos países centrais.

⁶⁶ HARVEY, op. cit. p. 22.

⁶⁷ O acordo de *Bretton Woods* reuniu os países industrializados saídos da guerra para estabelecer regras para o sistema monetário e assim reaquecer suas economias. Entre as medidas estavam, além da criação do BIRD (Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento), que mais tarde viria a se tornar o Banco Mundial, a indexação da taxa de câmbio a determinado valor em dólar estadunidense, que, por sua vez, estaria ligado a determinada quantia de ouro. A escolha da moeda norte-americana mais uma vez mostra a força que adquiriu os Estados Unidos no pós-guerra.

⁶⁸ HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. 3ª Ed. São Paulo: Loyola, 2012. p. 22.

Tal quadro de instabilidade vai se resolver somente em outubro 1979: para a manutenção da hegemonia do dólar como meio de pagamento internacional, o então presidente do Federal Reserv, Paul Volcker, realizou uma mudança draconiana na política monetária dos Estados Unidos promovendo um aumento repentino da taxa nominal de juro, que chegou perto dos 20% em 1981⁶⁹. Assim, se os Estados Unidos conseguiu reverter o seu cenário doméstico, reduzindo a inflação ao atrair dólares para o terreno norte-americano, por outro lado desmantelou a política de compromisso com o pleno emprego, característica do keynesianismo, fechando fábricas e desmobilizando os sindicatos⁷⁰. No plano internacional, tal medida, também conhecida como “choque Volcker”, foi drástica: colocou os países devedores em uma crise fiscal sem precedentes, inclusive o Brasil.

Com a crise do fordismo instaurada, um novo regime de acumulação já se colocava em movimento: o rompimento do padrão-dólar ouro pelos Estados Unidos acompanhado de altas taxas de juro promovidas pelo Federal Reserv desencadeou uma dinâmica desenfreada do crédito monetário e especulações na taxa de câmbio, impulsionando o fortalecimento do capital financeiro.

Neste panorama, a esfera produtiva vai perder lugar, gradativamente, para uma esfera de dominância predominantemente financeira, em que um capital caracteristicamente volátil transita entre os mercados em busca do cenário mais favorável à sua reprodução. Nas palavras do economista Wilson Cano, é o “capital motel”, que sai de seus países de origem “em busca de paraísos fiscais ou ninhos de ganho fácil temporário e especulativo”⁷¹. Com suas economias abaladas, os países se tornam ávidos por receber investimentos, e, com isto, tal como observa Chesnais, se forma “uma economia explicitamente orientada para os objetivos únicos de rentabilidade e de competitividade e nas quais somente as demandas monetárias solventes são reconhecidas”⁷².

Nesta conjuntura de crise, ainda, também emerge uma reestruturação produtiva, aonde há uma exigência de novas racionalidades para a produção, transformando o modelo de organização do trabalho:

⁶⁹ HARVEY, op. cit. p. 32.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ CANO, Wilson. **Introdução à economia: uma abordagem crítica**. 3 ed. São Paulo: Unesp, 2012. p. 120.

⁷² CHESNAIS, François. Mundialização: o capital financeiro no comando. **Revista Outubro**, n. 5, p. 7.

Tal instabilidade macroeconômica gerou grande cautela nos investimentos produtivos industriais que, desde então, vinham se arrefecendo nos países capitalistas centrais, a par do crescimento das atividades nos setores de serviços, que agregam desde comércio, finanças, saúde, etc.; até novas atividades relacionadas a entretenimentos. Na concorrência imposta pelo deslocamento do consumo a esses novos segmentos, acirrada pelo baixo crescimento (se comparado aos índices do pós-1945 até final dos anos 1960), a indústria redirecionou suas estratégias de padronização em larga escala para a crescente agregação tecnológica, maior qualidade e personalização de seus produtos⁷³.

Assim, no lugar do sistema taylorista / fordista, surgem novos modelos de organizações do trabalho – aonde se destaca o toyotismo⁷⁴ –, com vistas a se adaptar ao lento crescimento econômico e redução de demanda. Caracterizam-se por serem mais flexíveis que os modelos anteriores e por, no lugar da produção em massa, apresentarem uma produção segmentada e altamente especializada. Conforme explica Cano,

A Globalização tem dois sentidos precisos: a financeira (...) e a produtiva, que consiste na reestruturação (econômica, técnica, administrativa e financeira) que as grandes empresas transnacionais vem fazendo, promovendo uma nova divisão internacional do trabalho. Por exemplo, a empresa automobilizadora “A” não mais produz o automóvel por inteiro no país P1 (ou não adquire mais no mesmo local todas as suas partes; faz o motor em P2, partes eletrônicas em P3; compra os pneus em P4; a estamparia em P1, o câmbio em P5; monta o veículo em P1 e P2 produzindo o carro mundial e, agora sim, globalizando de fato as suas vendas.

Assim, P1 deixa de produzir a maior parte dos componentes do veículo e de gerar todo o valor agregado e, principalmente, não cria empregos como antes, destruindo muitos deles. Dessa forma, as empresas fazem essa produção em alguns poucos países, estrategicamente, em função de seus objetivos: menores

⁷³ PINTO, op. cit. p. 44.

⁷⁴ O toyotismo foi criado por Taiichi Ohno, engenheiro industrial da Toyota e criador do sistema. Diante da desaceleração da economia, Ohno desenvolveu um modelo que agregasse autonomia – ou seja, um processo pelo qual é acoplado às máquinas um mecanismo de parada automática, a ser utilizado em caso de defeito no transcorrer da fabricação, o que permite reduzindo assim a produção de peças defeituosas –, polivalência – fusão de várias funções e atividades em um único trabalhador (ou um grupo de trabalhadores), que passou a ser conhecedor e responsável por todo o processo – e, por fim, celularização – ou seja, a formação de “células de produção”, em que equipes de trabalhadores podem se alternar em seus postos de acordo com o volume de produção exigido ou metas de qualidade. Conforme explica Pinto, “A combinação entre autonomia, polivalência e celularização, promoveu uma realocação das máquinas por trabalhador, estabelecendo, portanto, não apenas uma nova racionalização das operações de cada posto no processo produtivo, mas uma nova sincronização dos postos e das células entre si, visando uma diminuição tanto do acúmulo de estoques em cada máquina (ou em cada célula), quanto de perdas de tempo no decorrer do transporte dos produtos ao longo da fábrica”. Ibid. p. 67.

custos de trabalho, vantagens comparativas, vantagens financeiras e fiscais e etc⁷⁵.

Ou seja, em busca de vantagens econômicas as próprias plantas industriais passam a apresentar alta mobilidade, especialmente das corporações transnacionais, que atrás de vantagens competitivas passam a se instalar nas partes economicamente mais favoráveis do globo – e aonde permanecem somente enquanto obtêm condições vantajosas. Ademais, conforme apontado por Cano, se antes a indústria concentrava todo o processo de produção em um só espaço – o que contribuía inclusive para a constituição de movimentos grevistas por parte dos trabalhadores –, a partir de então passa a se estabelecer uma desconcentração da própria produção, com sua maior especialização e produção segmentada em espaços diferentes – ou seja, se realiza em nos locais mais vantajosos para a realização de cada segmento.

Entre as conseqüências para o trabalhador, está o aumento das taxas de desemprego e, também, o desmantelamento dos sindicatos fortes, característicos do período fordista, o que leva conseqüentemente à redução dos direitos trabalhistas. Tal cenário é ainda agravado por uma flexibilização do próprio regime de trabalho, que se traduz em medidas como a terceirização, jornadas flexíveis e, em última instância, precarização e piora na qualidade de vida da maior parte da população.

E tudo isto para se adaptar a este novo modo produtivo, voltada especialmente para a exigência de diversificação dos bens de consumo via inovação tecnológica, à pronta entrega e à manutenção de estoque mínimo, diferentemente do que ocorria com a fabricação em massa do modelo anterior. Em suma, conforme aponta Garcia,

Como vem mostrando a experiência internacional e o próprio caso do Brasil, a globalização reflete-se em certas tendências comuns à realidade de diferentes países: inovação e segmentação de mercados, investimento em novos territórios e desconcentração industrial, uso de fornecedores globais, redução de custos, flexibilidade e integração produtiva⁷⁶.

⁷⁵ CANO, op. cit. p. 120.

⁷⁶ GARCIA, Sandro Ruduit. **Efeitos locais da Globalização**. O novo pólo automobilístico de Gravataí e as mudanças recentes e tendências nas relações de trabalho no setor metal-mecânico. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/ppgsocio/sandro3.pdf>. Acesso em: 10.04.14.

Nesta conjuntura, estas novas estruturas organizacionais e formas de circulação de produtos e a proeminência que adquire o capital financeiro vão imprimir uma nova dinâmica na economia, em que, conforme explica Chesnais, se apresenta uma concentração do capital financeiro jamais vista (seja do capital predominantemente industrial ou capital do investimento “puro”)⁷⁷. E em que pese o gigantismo dos grandes grupos industriais transnacionais,

São as instituições constitutivas de um capital financeiro possuindo fortes características rentáveis que determinam, por intermédio de operações que se efetuam nos mercados financeiros, tanto a repartição da receita quanto o ritmo do investimento ou o nível e as formas do emprego assalariado. As instituições em questão compreendem os bancos, mas sobretudo as organizações designadas com o nome de investidores institucionais: as companhias de seguro, os fundos de aposentadoria por capitalização (os Fundos de Pensão) e as sociedades financeiras de investimento financeiro coletivo, administradoras altamente concentradas de ativos para a conta de cliente dispersos (os Mutual Funds), que são quase sempre as filiais fiduciárias dos grandes bancos internacionais ou das companhias de seguro. Os investidores institucionais tornaram-se, por intermédio dos mercados financeiros, os proprietários dos grupos: proprietários-acionários de um modo particular que têm estratégias desconhecidas de exigências da produção industrial e muito agressivas no plano do emprego e dos salários. São eles os principais beneficiários da nova configuração do capitalismo⁷⁸.

Assim, em detrimento de industriais voltados para uma produção em larga escala no mercado doméstico, houve uma alteração das próprias elites dominantes com uma ascensão dos grandes agentes financeiros, que passaram a controlar os grandes grupos transnacionais, por sua vez concentrados cada vez mais em grandes conglomerados que se formam em um mercado altamente mundializado e em benefício de um número cada vez menor de grandes investidores. Isto vai impactar diretamente em uma alteração das classes no poder no âmbito doméstico dos Estados, que, no lugar da burguesia industrial local, passam se voltar para os interesses do mercado financeiro – o que será bastante ilustrativo na análise do caso brasileiro.

Com estas alterações no regime de acumulação e na própria classe dominante, se impulsionam inúmeras outras transformações que vão levar à formação de um novo modo de regulação em substituição ao de matriz keynesiana. E isto porque, conforme explica Paulani:

⁷⁷ CHESNAIS, op. cit. p. 8.

⁷⁸ Ibid.

O modo de acumulação do capitalismo, que funcionara no período anterior (anos dourados), não se adequava mais a um regime de acumulação que funcionava agora sob o império da valorização financeira. Volátil por natureza, logicamente desconectado da produção efetiva de riqueza material da sociedade, curto-prazista e rentista, o capital financeiro só funciona adequadamente se tiver liberdade de ir e vir, se não tiver de enfrentar, a cada passo de sua peregrinação à procura de valorização, regulamentos, normas e regras que limitem seus movimentos⁷⁹.

Deste modo, se incentiva uma desregulamentação de todo o sistema financeiro, sendo o papel do Estado imprescindível para tanto. Soma-se a isto a difusão e implantação pelo Estado de novos modelos de organização do trabalho, tal como do sistema toytista de organização, para se adequar à reestruturação produtiva. Ou seja, foram empreendidas diversas alterações institucionais, jurídicas e políticas a fim de assegurar esta nova fase de valorização do capital:

Assim, todo esse processo de transformações de ordem econômica que se instaura a partir dos anos de 1970 (...) somente pôde ser efetivado mediante um conjunto de políticas estatais que flexibilizaram, mais ou menos, conforme o caso, as barreiras institucionais constrangedoras das conseqüências destrutivas do sistema de livre mercado sobre as condições nacionais de desenvolvimento econômico e social, especialmente no caso das economias periféricas.

Esse conjunto de ações estatais flexibilizadoras teve como base ajustes estruturais nas contas nacionais, afetando desde as políticas sociais até a continuidade do investimento estatal direto nos setores produtivos financeiros, submetendo a alocação dos recursos e dos resultados econômicos ao movimento de livre mercado. No que tange aos trabalhadores, passou-se a eliminar sistematicamente a regulamentações protetoras de direitos básicos, responsabilizando-as pelo engessamento dos mercados de trabalho, pela elevação dos custos de produção e subsequente diminuição da competitividade empresarial. Buscou-se acelerar sua mobilidade e flexibilidade entre setores, regiões, empresas e postos de trabalho, reduzindo os custos empresariais e eliminando a rigidez resultante da atividade sindical⁸⁰.

Todo este rol de transformações dá início ao neoliberalismo, novo modo de regulação predominante no pós-fordismo, que, tal como aponta Cano, pode ser sintetizado, fundamentalmente, nas seguintes medidas:

⁷⁹ PAULANI, op. cit. p. 116.

⁸⁰ PINTO, op. cit. p. 48.

- deliberado enfraquecimento dos Estados nacionais;
- liberalização da entrada e saída nacional do capital estrangeiro (e do nacional);
- abertura comercial e de serviços;
- ruptura de monopólios públicos e privatização;
- flexibilização dos contratos de trabalho;
- garantia de leis de patentes aos países desenvolvidos;
- corte ou abandono das políticas públicas sociais ⁸¹.

E para se justificar tais medidas, em detrimento do ideário de matriz keynesiana, resgatou-se o pensamento de teóricos como Friedrich Hayek e Milton Friedman para legitimar um discurso único de livre mercado e as suas conseqüentes transformações neoliberais. Sob o mote da falência do Estado de Bem Estar Social, passou-se a propagar a ineficiência estatal e assim a necessidade de se reduzir o aparato do Estado, as políticas sociais e seu intervencionismo na economia para, a favor de uma “democratização das relações” – igualdade contratual e liberdade negocial –, deixar o mercado se “auto-regular”, o que levaria a uma aceleração e um estado ótimo econômico, em que só os “eficientes” permaneceriam e as taxas de emprego se regulariam por si só, rumo a um aceleração da economia e assim “melhores condições de vida” (de uma ínfima minoria, porém).

A disseminação deste ideário se dá sobretudo, pelo que Rampinelli chamou de “Estado imperial”, ou seja, o FMI e o Banco Mundial no setor das finanças, a Organização das Nações Unidas no campo político, a Organização Mundial do Comércio nas relações comerciais, etc. Neste contexto, surge correntes como o movimento “Nova Gestão Pública” (*New Public Management*), que foi largamente utilizado nas reformas estruturais que se seguiram a partir daí, primeiramente na ditadura chilena de Pinochet⁸² e, também, nos governos de Reagan (EUA) e Margareth Thatcher, na Inglaterra.

Claramente embasado no pensamento neoclássico, como, por exemplo, de Richard Posner, e sob esta premissa de que o mercado possui capacidade de se auto-regular, tal

⁸¹ CANO, op. cit. p. 121.

⁸² O primeiro país a sofrer as conseqüências do neoliberalismo foi o Chile, que, sob o comando da ditadura de Pinochet, foi transformado em laboratório de experimentações neoliberais por economistas chilenos – ou, “Chicago boys”, como ficaram conhecidos – em parceria com o FMI. HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. 3ª Ed. São Paulo: Loyola, 2012. p. 18.

movimento sustentou para a administração pública a necessidade da promoção de princípios como eficiência, *accountability* e a separação, no plano governamental, de política e gestão – ou seja, privatizações em benefício de um maior mercado para o setor privado.

E apesar do discurso de “Estado mínimo” que se seguiu com isto, conforme visto no primeiro capítulo a forma política estatal é imprescindível para a reprodução capitalista. O papel do Estado continuou a ser fundamental no amparo da reprodução do novo regime de acumulação, seja para criar um clima de negócios ou de investimentos favorável para os empreendimentos capitalistas ou para assegurar a integridade do sistema financeiro e a solvência das instituições financeiras em detrimento do bem-estar da população ou a qualidade ambiental⁸³. Assim, conforme explica Mascaro, com a ascensão neoliberal não houve uma retirada do papel do Estado na reprodução do capital, mas sim uma alteração da forma de atuação estatal exatamente para garantir a continuação da reprodução deste capital, agora financeiro:

Ainda que as decisões de investimento sejam descoladas dos Estados para o capital internacional (...) os Estados continuam a conformar e a garantir a dinâmica do capital. As garantias das propriedades, dos contratos, a exigibilidade dos vínculos jurídicos ou a necessidade da garantia da ordem interna para o desenvolvimento do capital, por exemplo, se mantêm e, na verdade, se exponenciam nas condições contemporâneas do capitalismo. A atual perda relativa do poder econômico dos Estados se faz acompanhar de um pleito do capital por segurança jurídica e força policial desses mesmos Estados, como forma de garantia de sua própria reprodução⁸⁴.

Ou seja, apesar da fronteira entre o poder político estatal e o poder corporativo apresentar uma maior porosidade no pós-fordismo⁸⁵, o que ocorre não é retirada de cena do Estado, pelo contrário: há uma mudança na atuação estatal, que se enfraquece no fomento à economia e promoção de direitos sociais para atuar, sobretudo, na maior garantia de um espaço de valorização do capital financeiro por meio da promoção da ordem interna e da segurança jurídica – requisitos fundamentais a este modo de regulação conforme ficará mais claro no tópico seguinte.

⁸³ HARVEY, op. cit. p. 81.

⁸⁴ MASCARO, op. cit. p. 106.

⁸⁵ HARVEY, op. cit. p.88.

Assim, a atuação estatal continua a ser peça fundamental para a produção capitalista, o que também observado por Chesnais:

Sem a ajuda ativa dos Estados, os FMN (grupos industriais transnacionais) e os investidores financeiros institucionais não teriam chegado às posições de domínio que sustentam hoje e não se manteriam tão à vontade nessas posições. A grande liberdade de ação da qual eles gozam no plano doméstico e a mobilidade internacional quase completa que lhes foi dada, necessitaram de inúmeras medidas legislativas e reguladoras de desmantelamento de instituições anteriores e de colocação no lugar das novas⁸⁶.

E esta proeminência da atuação estatal nas transformações institucionais que darão suporte a este novo regime de acumulação se verificará, também, nos países periféricos como o Brasil. Porém, considerando-se a diversidade econômica e política que ocorre no sistema de Estados e os arranjos de poder e submissão que surgem daí, conforme visto no primeiro capítulo, a inserção destes países no pós-fordismo também se realizará por meio de uma relação de dependência, característica estrutural do capitalismo.

No panorama pós-fordista, o grande elemento conformador desta relação de dependência será o endividamento externo que os países em desenvolvimento foram compelidos a adquirir para financiar o seu desenvolvimento tecnologicamente dependente durante o fordismo – e, assim, manterem-se inseridos no próprio mercado global – o que foi agravado pela Crise da Dívida em 1979, conforme visto.

Conforme explicam Millet & Toussaint, a concessão de empréstimos aos países periféricos durante o período desenvolvimentista foi possível devido aos seguintes fatores: i) a abundância de dólares nos Bancos ocidentais, que estimulou a concessão de empréstimos em condições vantajosas; ii) o “choque do petróleo” a partir de 1973, que diante da recessão e desemprego, fez com que os países centrais distribuíssem algum poder de compra aos países em desenvolvimento a fim de escoar a produção e iii) o estímulo do Fundo Monetário Internacional aos chamados países do Terceiro Mundo para financiarem, por meio de empréstimos do Banco Mundial, a modernização de seu aparelho de exportação e assim se conectarem mais estreitamente ao mercado mundial – com vistas a combater a influência soviética e as

⁸⁶ CHESNAIS, op. cit. p. 11.

experiências nacionalistas e anti-imperialistas, reforçando assim a zona de influência norte-americana⁸⁷.

E sob o incentivo do FMI, porém, os países adquiriram empréstimos do Banco Mundial para a modernização de seu aparelho de exportação, mas, em contrapartida, tinham como condição a importação de mercadorias no mesmo montante além de se submeterem a fiscalizações:

O banco (Banco Mundial) punha à disposição dos países os capitais de que necessitavam, afirmando que a exportação de suas matérias-primas seria mais do que suficiente para cobrir os reembolsos e modernizar o aparelho industrial. Ao agir dessa forma, adquiria o direito de supervisionar as políticas econômicas praticadas nos países do Sul, esforçando-se por deter o desenvolvimento de políticas independentes e sujeitar os muitos líderes que se tinham subtraído à influência das grandes potências industriais⁸⁸.

E tudo isto sob a convivência dos governos corruptos, aliados à burguesia industrial local interessada em financiamentos de infraestrutura – e em que seus dirigentes transferiam para as suas contas pessoais empréstimos concedidos em nome do Estado⁸⁹.

No entanto, conforme dito, com a crise dos anos 1970 o governo norte-americano rompeu com o Acordo de *Bretton Woods* e, para manter a hegemonia de sua moeda, o FED elevou fortemente a taxa de juro, o que onerou sobremaneira a dívida já vultosa dos países em desenvolvimento. E isto porque, apesar da taxa de juro baixa dos empréstimos concedidos aos países em desenvolvimento, eram variáveis, e estavam vinculadas às taxas norte-americanas e inglesas⁹⁰.

Desde modo, com a crise no final dos anos 1970 se tem o início da crise da dívida nos países subdesenvolvidos, impulsionada pela alta de juros do governo norte-americano e conseqüente queda das cotações dos produtos exportados pelos países endividados, o que alimenta ainda mais a crise. A partir de então, passou a se observar nestes países uma forte

⁸⁷ MILLET & TOUSSAINT, op. cit.

⁸⁸ Ibid. p. 51-4

⁸⁹ MILLET & TOUSSAINT, op. cit. p. 52.

⁹⁰ Ibid. p. 62.

intervenção de organismos internacionais⁹¹, tal como o FMI e o Banco Mundial, que, diante da pressão dos credores começaram a impor inúmeras restrições aos países devedores⁹².

É bastante paradigmático desta intervenção o Consenso de Washington, de 1989, elaborado pelo FMI, Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos. Em uma forte proposta de liberalização dos mercados, traçou medidas de ajustes estruturais aos países devedores, tais como o controle de gastos públicos, desregulamentação dos mercados, reforma fiscal, valorização da taxa de câmbio, privatização de serviços públicos, contenção dos programas sociais, etc⁹³. E assim, com as portas abertas para o capital rentista, a crise da dívida também promoveu um movimento de financeirização nos países endividados, especialmente da América Latina, que passaram a ser plataforma de valorização deste capital.

Conforme explica Frontana, esta financeirização na América Latina apresentou dois momentos distintos: no primeiro, esteve relacionado com o processo inflacionário deste contexto, no qual “as variantes criadas para o pagamento da dívida ocasionaram uma maior financeirização nos países devedores, com ampliação do espaço para as operações do capital financeiro”. Num segundo momento, porém, a crise da dívida passou a ser estratégia para manter a relação de dominação dos países endividados, que passaram a se constituir em plataforma de valorização financeira para os países centrais com a valorização da taxa de câmbio e aumento da taxa de juros para garantir os ganhos do capital rentista⁹⁴.

⁹¹ “Como parte deste processo é de destacar a atuação dos organismos internacionais, atuantes no sentido de incrementar este movimento e eliminar as barreiras possíveis. Estes organismos internacionais agem no sentido de criar em cada Estado o ambiente propício a atuação do capital financeiro, eliminando restrições locais, quer sob o ponto de vista institucional, quer como é a nossa hipótese de interesse, em relação ao sistema legal”. ROCHA, Sérgio. Neoliberalismo e Poder Judiciário. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto (orgs.). **Diálogos Constitucionais: direito, neoliberalismo e desenvolvimento em países periféricos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 499.

⁹² “A partir daí, o FMI e o Banco Mundial, as duas principais instituições multilaterais, passam a tutelar estes países, atuando como mediador entre eles e os credores privados, que se organizam no chamado Clube de Paris para renegociar as dívidas, mas em uma relação assimétrica entre credores e devedores, pois não se formou um clube dos devedores”. TEIXEIRA, Rodrigo Alves. **Dependência, desenvolvimento e dominância financeira: a economia brasileira e o capitalismo mundial**. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de São Paulo, Instituto de Pesquisas Econômicas, 2007. p. 173.

⁹³ SAYAD, João. Aspectos políticos do déficit público. In: LIMA, Gilberto Tadeu; MIGLIOLI, Jorge; POMERANZ, Lenina (orgs.). **Dinâmica econômica do capitalismo contemporâneo: homenagem a M. Kalecki**. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2001. p. 247-251.

⁹⁴ FRONTANA, A. V. (2000). **O capitalismo no fim do século XX: a regulação da Moeda e das finanças em um regime de acumulação de dominância financeira**. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de São Paulo. p. 390 *apud* TEIXEIRA, Rodrigo Alves. **Dependência, desenvolvimento e dominância financeira: a economia brasileira e o capitalismo mundial**. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de São Paulo, Instituto de Pesquisas Econômicas, 2007.

E é este sistema de valorização financeira, eixo central do regime de acumulação do pós-fordismo, é o que explica o endividamento de países como o Brasil até os dias de hoje. Para se ter idéia do que isto representa para a economia brasileira, no ano de 2012, 43,98% do orçamento geral da União, calculado num montante de 1,712 trilhão de reais, foi para o pagamento de juros e amortização da dívida brasileira; em 2013 tiveram o mesmo destino 40,30% do orçamento, de um total de 1,783 trilhão; em 2014, estima-se que serão gastos 42,04% do orçamento geral da União, de um total previsto de 2,383 trilhões⁹⁵.

E o que possibilitou tais reformas institucionais que estes países foram impelidos a promover foi a própria relação de dependência em face dos países centrais, ou, neste contexto, predominantemente os Estados Unidos, sobretudo via FMI e o Banco Mundial. Conforme explica Harvey,

As instituições financeiras concordaram em contabilizar como perdas 35% do principal de dívidas de que eram credoras em troca do desconto de títulos (com o apoio do FMI e do Tesouro dos Estados Unidos), tendo garantido o pagamento do restante (ou seja, garantiu-se aos credores o pagamento de dívidas à taxa de 65 centavos por dólar). Por volta de 1994, cerca de 18 países (como México, Brasil, Argentina, Venezuela e Uruguai) aceitaram acordos que previam o perdão de 60 bilhões de dólares de suas dívidas. Naturalmente, tinham a esperança de que esse alívio da dívida iria provocar uma recuperação econômica que lhes permitiria pagar num momento oportuno o resto da dívida. **O problema estava no fato de o FMI ter imposto aos países que aceitaram esse pequeno perdão da dívida (quer dizer, pequeno em relação ao que os bancos poderiam ter concedido) que engolissem a pílula envenenada das reformas institucionais neoliberais (grifos nossos)**⁹⁶.

E, de fato, o Brasil “engoliu a pílula envenenada” imposta neste contexto, sobretudo nos governos FHC, dando abertura à ascensão do neoliberalismo no país. Vale à pena verificar desde o início como é que se deu a inserção do pós-fordismo no cenário brasileiro:

Inicialmente, cabe lembrar que no momento da crise do fordismo e ascensão do pós-fordismo o Brasil ainda vivia o período do Regime Militar – tal como outros países da América Latina –, em um regime ditatorial instaurado ainda em 1964, quando os militares aliados à burguesia industrial derrubaram o governo Goulart após sua tentativa de empreender as Reformas de Base no país.

⁹⁵ Disponível em: < <http://www.auditoriacidada.org.br/numeros-da-divida/>>. Acesso em 09.05.14

⁹⁶ HARVEY, op. cit. p. 85.

Deste modo, por meio da implantação de uma política autoritária e repressiva, e, apoiados pelos industriais brasileiros, os militares deram continuidade ao modelo desenvolvimentista de fomento à indústria que já vinha se desenvolvendo desde a era Vargas, típico do modelo fordista. Em face da aliança com a burguesia industrial nacional, o Regime Militar buscou promover o desenvolvimento do parque industrial brasileiro por meio de programas governamentais tais como os Planos Nacionais de Desenvolvimento – PND, embalados pelo slogan “Brasil Potência”. Foi mediante estes programas que o país adquiriu inúmeros empréstimos com bancos internacionais – e inclusive com o Banco Mundial⁹⁷.

Contudo, com a crise econômica mundial a partir dos anos 1970, e com o aumento da taxa de juro norte-americana, se instaurou no país um cenário de queda do PIB, aumento do desemprego e alta de inflação, que saltou para a esfera dos 200% a partir de 1983⁹⁸. Neste cenário de financeirização global, o Regime Militar, aliado à burguesia industrial nacional, perde apoio político, inclusive dos Estados Unidos, que passou a criticar os excessivos gastos do regime militar – a partir de então incompatíveis com o novo cenário de imposição de ajustes fiscais para o pagamento da dívida externa⁹⁹. Com isto, o movimento de democratização no país ganhou força, derrubando-se em 1985 o Regime Militar. Deste modo, o governo Sarney – ainda eleito pelos militares – será o último aliado à burguesia industrial, dando os passos finais do projeto desenvolvimentista.

Portanto, com o governo de Collor de Melo (1990-1992) o discurso neoliberal já se passa a propagar como discurso único também no cenário nacional. Apesar disto, em face da curta duração do mandato do presidente alagoano, o que se conseguiu foi uma incipiente implantação da agenda neoliberal¹⁰⁰. No governo seguinte, de Itamar Franco (1992-1994),

⁹⁷ Para se ter idéia, conforme aponta Cano em 1956 o Brasil já totalizava o montante de 1,4 bilhão de dólares em dívida pública externa, o que pulou, em 1965, para a vultosa soma de 2,8 bilhões. Cf. CANO, op. cit., p. 118.

⁹⁸ PAULANI, Leda. **Capitalismo financeiro e estado de emergência no Brasil**: o abandono da perspectiva do desenvolvimento. In: I Colóquio da Sociedade Latino Americana de Economia Política e Pensamento Crítico, 2006, Santiago, 2006. p. 9

⁹⁹ É por isso que organismos antes aliados, como o Banco Mundial, passam a atacar a ineficiência do Estado brasileiro em face do alto endividamento público. Conforme aponta Sabbi, em 1989 o Banco Mundial, em pronunciamento à imprensa, “censurou o ‘ineficiente e injusto sistema de impostos no Brasil’ e mandou ‘pobres reduzirem gastos militares’ que montavam a ‘US\$ 200 bilhões anuais’, e até então financiados pelo sistema econômico servido pelo Banco e FMI”. SABBÍ, Alcides Pedro. **O que é FMI**. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 53-4.

¹⁰⁰ Conforme aponta Nogueira, o governo Collor “em março de 1990, implantou o ‘Plano Collor’ que teve como pontos fundamentais seis elementos: i) a reforma monetária com o bloqueio de 70% dos ativos financeiros do setor privado; ii) o ajuste fiscal; iii) o novo congelamento de preços, efetivando a política de rendas; iv) a liberalização cambial (taxa de câmbio flutuante); v) a liberalização do comércio exterior e vi) o programa de privatização. Para a

conseguiu-se enfim estabilizar a inflação, persistente desde o início da crise, a partir da implantação pelo então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso do Plano Real. Conforme aponta Paulani, o Plano Real consistiu na “securitização da dívida e internacionalização do mercado brasileiro de títulos da dívida pública, além da liberalização do fluxo internacional de capitais”¹⁰¹, dando-se início assim a uma efetiva aliança com o capital financeiro internacionalizado, em detrimento da burguesia industrial nacional.

Assim, Fernando Henrique será eleito presidente e, em seus dois governos se terá o auge do receituário neoliberal no país e da aliança com a burguesia financeira¹⁰². E tal como aponta Minella, são inúmeras as medidas promovidas por FHC que apontam para a estreita vinculação de seu governo com os interesses do sistema financeiro:

Socorro ao sistema financeiro e subsídios para fusão e incorporação de instituições financeira; manutenção de altas taxas de juros, títulos públicos com liquidez e alta rentabilidade; liberação de tarifas bancárias; diminuição da carga tributária sobre os bancos; privatização de bancos estatais; desregulamentação do sistema financeiro; banqueiros nos ministérios e nos partidos de sustentação do governo; farta contribuição dos grupos financeiros para as campanhas políticas nas eleições municipais, estaduais e federais, incluindo maciça contribuição à campanha do presidente eleito em 1994 [e reeleito em 1998]; bloqueio às iniciativas de criar uma Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o sistema financeiro nacional; protelação contínua, dentro do Congresso Nacional, da regulamentação do Art. 192 que trata do sistema financeiro enquanto que as modificações são operadas via resoluções do Conselho Monetário Nacional (...)¹⁰³.

implantação da política liberal, o governo Collor desregulamentou o regime cambial bem como aprovou a Lei nº 8.031/90 que criava o Programa Nacional de Desestatização”. Em função destas medidas, vale dizer que Collor não conseguiu apoio da elite nacional – até então composta, sobretudo, pela burguesia industrial –, e, sem força política, sofreu o processo de impeachment que o tirou do governo. NOGUEIRA, Vanessa F. P. **A influencia do neoliberalismo na Constituição Federal de 1988, com enfoque nas emendas ao capítulo da “Ordem Econômica”**. Dissertação. (Mestrado em Direito) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Direito, 2010, p. 60.

¹⁰¹ PAULANI, op. cit. p. 12.

¹⁰² Para uma detalhada exposição sobre a ligação do governo Fernando Henrique Cardoso com a elite financeira vide MINELLA, Ary César. Elites financeiras, sistema financeiro e FHC. In: OURIQUES, Nildo Domingos & RAMPINELLI, José Waldir (orgs). **No fio da navalha: crítica das reformas neoliberais de FHC**. São Paulo: Xamã, 1997.

¹⁰³ MINELLA, Ary César. Elites Financeiras, sistema financeiro e o governo FHC. In: OURIQUES, Nildo Domingos; RAMPINELLI, Waldir José (orgs). **No Fio da Navalha: crítica das reformas neoliberais de FHC**. São Paulo: Xamã, 1997, p. 165.

E o grande impulso para todas estas medidas, ocorreu ainda em 1994, em que, tal como visto acima, o Brasil aceitou o perdão de parte de sua dívida em troca da promoção de reformas neoliberais no país, ou, nas palavras de Harvey, em troca de “engolir a pílula envenenada”. Assim, não por acaso logo em 1995 FHC promove o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” ou, como também é conhecido, a “Reforma Gerencial do Estado”, pautado no movimento da “Nova Gestão Pública”¹⁰⁴, assim como foram as reformas produzidas nos governos Thatcher e Reagan, ainda no início do movimento neoliberal.

Neste período, vale destacar medidas como a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, também conhecida como “Lei de Irresponsabilidade Social” por colocar os direitos dos credores acima de quaisquer outros direitos e inviabilizar a promoção de direitos de cidadania garantidos na Constituição Federal pelos governos (municipal, estadual e federal), na medida em que esgotou a capacidade econômica de intervenção estatal em prol de uma estabilização monetária “necessária” aos ajustes econômicos; o início da destruição do sistema previdenciário, com a imposição de teto privatização da previdência privada e reservando-se, assim, fatia deste mercado à iniciativa privada; e, especialmente, as inúmeras privatizações promovidas por FHC, em que entregou setores estratégicos da economia à iniciativa privada, podendo-se citar as privatizações da Companhia do Vale do Rio Doce, Telebrás, Eletropaulo e, sobretudo, dos bancos estaduais, tal como o Banco Econômico, Banco Nacional e Bamerindus, que, tal como aponta Minella, foram realizadas inclusive com a participação do capital internacional¹⁰⁵.

Ou seja, houve um evidente favorecimento ao setor privado, sobretudo para o capital financeiro internacional, em detrimento de políticas sociais ou de estratégias voltadas para o crescimento interno do país – o que afastou de seu governo até mesmo os industriais, o que faria com que apoiassem Lula na disputa eleitoral de 2002, levando-o à presidência. Apesar disto, nas palavras do próprio Fernando Henrique Cardoso, tais medidas foram tomadas porque era preciso

Construir um Estado que responda às necessidades de seus cidadãos, um Estado democrático, no qual seja possível aos políticos fiscalizar o desempenho dos burocratas e estes sejam obrigados por lei a lhes prestar contas. Para tanto, são essenciais uma reforma política que dê maior legitimidade aos governos, o ajuste

¹⁰⁴ SLOMSKI, Valmor *et al.* **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008. p. 173-195.

¹⁰⁵ MINELLA, op. cit. p. 189.

fiscal, a privatização, a desregulamentação – que reduz o tamanho do Estado – e uma reforma administrativa que se verifique os meios de se obter uma boa governança¹⁰⁶.

No entanto, longe de um “Estado democrático”, conforme é sabido, o que produziu o governo FHC foi uma das maiores taxas de desemprego da história do país, desigualdade social, conseqüente aumento das taxas de violência, etc.

Com a era Lula, no entanto, e apesar de se tentar uma mediação no jogo político entre elites financeira e industrial, a situação não será tão diferente: conforme aponta Paulani¹⁰⁷, em seu governo deu-se continuidade a um discurso de fragilidade da economia, justificando-se, assim, a necessidade de medidas salvadoras, tais como aumento da taxa básica de juros, elevação do superávit primário para além do exigido pelo FMI, corte de liquidez, promulgação da Lei de Falências – colocando-se assim os interesses dos credores do sistema financeiro à frente dos interesses dos trabalhadores e até mesmo do Estado – etc.

Ou seja, o favorecimento ao capital financeiro se perpetuou, e isto mesmo em um cenário de valorização da taxa de cambio, queda do risco-país, valorização dos papéis brasileiros nas bolsas internacionais, etc. A desculpa então utilizada, conforme Paulani, deixou de ser o estado de emergência econômico diante da crise – como na era FHC –, e passou a ser a necessidade de se conquistar, *definitivamente*, a credibilidade dos investidores externos, afastar a inflação de uma vez por todas em face da “recente e frágil” estabilidade da economia¹⁰⁸. Assim, conforme Slomski *et al*, a influência do movimento Nova Gestão Pública permaneceu na gestão Lula em alguns de seus princípios básicos, especialmente o discurso efficientista¹⁰⁹, que permeará, conforme se verá a seguir, inclusive as reformas no Poder Judiciário.

¹⁰⁶ CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In PEREIRA, Luis Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (orgs). **Reforma do Estado na Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.p. 249.

¹⁰⁷ PAULANI, op. cit.

¹⁰⁸ PAULANI, op. cit.

¹⁰⁹ SLOMSKI *et al*, op. cit.

1.4 O Poder Judiciário no Pós-fordismo

No primeiro capítulo verificaram-se, a partir da Teoria da Derivação, os elementos conformadores do capitalismo, as transformações decorrentes das vicissitudes deste modo de produção e o papel específico que o Poder Judiciário cumpre neste cenário. A partir disto pôde-se, no primeiro tópico deste capítulo, aplicar este conceitual teórico à realidade concreta que interessa ao presente estudo: o Pós-fordismo. Assim, examinou-se a transição do fordismo para o pós-fordismo e as características centrais do seu regime de acumulação e modo de regulação, inclusive que permearam o panorama nacional. Feito isto, agora falta analisar a conformação do Judiciário neste modelo de desenvolvimento específico. Aqui, a partir de uma perspectiva ampla – reservando-se assim a análise do Judiciário brasileiro para os próximos tópicos – se buscara verificar as mudanças decorrentes do cenário pós-fordista que diretamente afetaram o Poder Judiciário, vislumbrando-se o papel e a configuração que assume, de um modo geral, neste panorama.

Para tanto, inicialmente vale relembrar sinteticamente dois pontos vistos anteriormente: primeiro, que o Poder Judiciário está cravado nas próprias formas estruturais que sustentam o capitalismo e, segundo, que o Judiciário, assim como as demais instituições conformadoras do modo de regulação, também está suscetível às transformações advindas com as crises periódicas do capitalismo, que perpassam a sua configuração embora sem atingir a sua função precípua de guardião da legalidade. E é exatamente esta nova face que assume o Judiciário, em decorrência da crise do fordismo e para assegurar um novo regime de acumulação, que se examinará aqui.

Conforme visto, o pós-fordismo tem o seu regime de acumulação caracterizado i) por uma predominância do capital financeiro, rentista e volátil, que em busca das melhores condições para se valorizar rompe fronteiras e se internacionaliza; ii) por uma alta mobilidade das plantas industriais, que devido à alta competitividade buscam se instalar nos países mais vantajosos economicamente; iii) por uma produção voltada, sobretudo, para a diversificação de bens de consumo via inovação tecnológica, e iv) uma transferência de serviços públicos para a iniciativa privada via privatizações, parcerias público-privadas, concessões, etc, como medida de ajuste fiscal do Estado e forma de aumentar a fatia do mercado do setor privado.

Quanto ao modo de regulação, i) impulsionado pelo discurso da ineficiência estatal, há um esvaziamento do poder de ingerência na economia por parte do Estado (por exemplo, via incentivos fiscais); ii) o Estado, pressionado pelo poder econômico e por este mesmo discurso eficientista, também transfere grande parte de seus serviços para a iniciativa privada e iii) há ainda uma brusca redução das políticas públicas, como parte das “políticas de ajuste fiscal”, levando há uma precarização das condições de vida da população, acentuando-se o desemprego, miséria e desigualdade social.

Ora, toda esta conjuntura, analisada no item anterior, vai afetar diretamente o Poder Judiciário. E isto porque,

i) Se há um alto fluxo do deslocamento de capital em busca de rentabilidade, é necessário um ambiente seguro e de baixos custos para estes investimentos, pois, conforme explica Paulani,

O rentismo procura segurança máxima e não arrisca nada, a não ser que haja a perspectiva de um enorme ganho com isso, como, por exemplo, nos movimentos especulativos contra moedas de países menos desenvolvidos. O rentismo quer o máximo de retorno, no menor prazo de tempo possível, com o menor risco¹¹⁰.

Assim, sob a perspectiva do Estado, este, uma vez atingido em seu orçamento pela crise econômica, necessita promover uma maior segurança para atrair o investidor, estimular a economia e assim dispor meios financeiros para a sua própria manutenção. Nos países que vivenciaram a crise da dívida, tal como o Brasil, o aumento de emissão de títulos públicos com vistas à captação de recursos é exemplo da necessidade de se atrair investidores. Do mesmo modo, sob o ângulo da iniciativa privada, há uma pressão do capital por um ambiente mais previsível e seguro, pois, conforme aponta Castelar Pinheiro, à medida que a economia é liberalizada, transações que antes estavam sob o crivo do governo passam a ser transferidas para o mercado, o que aumenta o grau de riscos dos negócios. Em contrapartida, portanto, há que se ter um Judiciário forte e presente para garantir que as transações sejam cumpridas¹¹¹.

¹¹⁰ PAULANI, op. cit. p. 21.

¹¹¹ PINHEIRO, Armando Castelar. Impacto sobre crescimento: uma análise conceitual. In: PINHEIRO, Armando Castelar (org.). **Judiciário e Economia no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. p. 13-5.

Em suma, se é preciso diminuir os custos e riscos da transação para se atrair este capital, o Estado deve assegurar ainda mais certeza jurídica e segurança jurídica ao investidor, dando garantia plena de respeito à propriedade privada e cumprimento das transações efetuadas e promovendo eficiência e celeridade no Judiciário, com vistas a reduzir os custos e a imprevisibilidade de um processo demorado.

ii) Não só o capital financeiro, mas, também, as plantas industriais, para se instalarem em determinado país, devem ter garantia de respeito sobretudo à propriedade privada, além de certeza e segurança jurídica quanto à legislação trabalhista, tributária, etc, pois só assim se consegue auferir os custos e vantagens dos negócios. E uma vez que o Estado busca estimular a economia, gerar empregos e assim aumentar a arrecadação, mais uma vez há a necessidade da atuação estatal em assegurar um Judiciário eficiente para promover estas condições e assim garantir um cenário favorável e atrativo à instalação de indústrias no país;

iii) Uma produção voltada para a tecnologia necessita não só de regulamentação – tal como a Lei de Propriedade Industrial no Brasil – mas, também, de uma proteção *efetiva* a este tipo de legislação, especialmente ao direito de patentes, pois é assim que irá se garantir aos seus detentores a exclusividade de se explorar comercialmente as inovações. E vale destacar que predominantemente são os países centrais que detêm a propriedade de patentes, uma vez que nos mesmos é que se encontram as condições para o financiamento e incentivos à pesquisa e desenvolvimento de tecnologia de ponta. Assim, e em face de seu domínio econômico, exigem e pressionam para ver respeitado o direito de patente dentro do sistema de Estados. Mais uma vez, portanto, o conhecimento e a garantia da lei, ou seja, a certeza e a necessidade jurídicas se faz essencial;

iv) Se antes o Estado se caracterizava por uma maior promoção de políticas públicas, a partir de então e especialmente os países endividados passam a sofrer a imposição de medidas de ajustes fiscal para sanar suas dívidas. Assim, o Estado tem que contrabalancear parte do seu orçamento para a promoção de serviços públicos essenciais e o pagamento da dívida, dilema que por vezes vai parar no Poder Judiciário, tal como foi o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000), contra a qual foi ajuizada a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238/2000. Aqui, vale adiantar que apesar de conhecida como “Lei de Irresponsabilidade Social”, conforme já mencionado, foi declarada constitucional pelo Supremo,

o que reforça a tese que será explanada no item seguinte sobre a consonância das decisões do STF com as medidas do governo.

Ou seja, o Judiciário vai se tornar uma peça fundamental na mediação da relação entre capital e Estado. E uma vez que as decisões provenientes do Judiciário interferem nas receitas e despesas estatais (por exemplo, a Lei e Responsabilidade Fiscal acima citada, mas, também, decisões sobre FGTS, PIS, COFINS, judicialização de políticas públicas, do que é paradigmático no Brasil as relativas à saúde, etc), um Judiciário não só mais previsível e estável será condição essencial para o Estado, mas, também, um maior controle deste Poder pelo governo.

iv) Cabe dizer também que com a transferência para a iniciativa privada de grande parte dos serviços prestados pelo Estado, por vezes os mesmos acabam sendo judicializados, do que é bastante representativo o próprio cenário brasileiro: conforme relatório elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça em 2011, os “100 maiores litigantes”¹¹², entre os maiores demandantes do Poder Judiciário nacional se encontram, logo após o setor público federal, estadual e municipal, que totalizam 51% das demandas, os bancos (38%) e os serviços de telefonia (6%). O que impressiona é que na maior parte dos casos, a iniciativa privada se encontra no pólo passivo da ação (os bancos em 55% dos casos e o setor de telefonia com 78% dos casos), o que inclusive indica a baixa qualidade na prestação de serviços. Mas o que se quer destacar aqui é que, com este aumento da judicialização, a magistratura passa a se pronunciar sobre um maior número de casos envolvendo tanto o setor público como o privado, o que exige maior estabilidade das decisões, e assim outra vez a de necessidade de um cenário de maior certeza e segurança jurídica.

v) Por fim, outro elemento que não se pode olvidar quando se tratam das causas que levaram às reformas Judiciárias decorrentes deste novo regime de acumulação, certamente é a necessidade da garantia da ordem pública, o que se faz via maior controle social. E isto porque com o aumento da precarização do trabalho, a elevação das taxas de desemprego, da miséria e da desigualdade social, conforme dito, há também maiores taxas de criminalidade e de insurreição popular, verificando-se neste cenário protestos em diversos pontos do globo contra as péssimas condições de vida – do que é paradigmático as manifestações de julho ocorridas no Brasil em 2013. Assim, para a manutenção do controle social e deste modo se garantir a reprodução das relações sociais, o Estado aplica contra a população uma maior repressão, via maior uso da força

¹¹² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). 100 maiores litigantes. Brasília, 2011.

policial, do acionamento do Judiciário, do sistema carcerário e até mesmo do Exército, o que já foi autorizado no Brasil em função de sediar a Copa do Mundo de 2014, e o que se vê, por vezes, nos morros cariocas, contra a população moradora de favelas.

Desta maneira, uma busca por maior controle social, somado à maior necessidade de se promover certeza e segurança jurídicas, adquire maior importância neste modelo de desenvolvimento, e, com isto, o Judiciário passa a ser visto como peça fundamental na criação de um ambiente seguro, estável, previsível e, assim, favorável ao regime de acumulação pós-fordista. Deste modo, embora a necessidade de manutenção da ordem social e a certeza e segurança jurídica sejam elementos intrínsecos ao capitalismo, conforme se verificou no primeiro capítulo, o que se quer enfatizar aqui é que no Pós-Fordismo estes elementos ganham uma proeminência ainda maior, o que explica, inclusive, o maior protagonismo que assume o Poder Judiciário neste período.

E é em função desta nova conjuntura, com vistas a se promover reformas que adéqüem o Judiciário a esta nova situação, que se inicia, sobretudo na década de 1990, um discurso em prol de um Judiciário mais célere e eficiente, tal como ocorreu com as demais reformas neoliberais promovidas com a ascensão do pós-fordismo.

E, se conforme visto no item anterior, escolas a da “Nova Gestão Pública” foram responsáveis pela propagação deste discurso neoliberal nas reformas do Estado, em um movimento de “racionalização das instituições”, no âmbito do Poder Judiciário é a escola da Análise Econômica do Direito, ou “*Law & Economics*”, que passa a propagar este ideário, também embasado em preceitos liberais de “mercado livre” e “Estado mínimo”¹¹³.

Tal corrente de pensamento também foi fundada nos anos 1960 na Escola de Chicago – grande propagadora do discurso neoliberal, como é possível se perceber –, pelo economista Richard Posner, podendo-se citar como seus precursores Ronald Coase, também da Universidade de Chicago, e Guido Calabresi, da Universidade de Yale. E, tal como aponta Godoy,

O direito, para a escola de Posner, deve maximizar a economia, multiplicando a riqueza e o bem-estar econômico (...) a base para a decisão de um juiz deve ser a relação custo-benefício. O direito só é perspectivo quando promove a

¹¹³ Para uma entendimento detalhado dos diversos pensadores que compõe esta escola, vide PINHEIRO, op. cit.

maximização das relações econômicas. A maximização da riqueza (wealth maximization) deve orientar a atuação do magistrado¹¹⁴.

Ou seja, embasada no pensamento neoclássico de que o mercado é o melhor instrumento para a satisfação das necessidades individuais, a AED disseminou um discurso eficientista pro campo do direito, em uma análise voltada, sobretudo, para auferir o impacto das instituições judiciárias no campo econômico e assim promover a maximização de sua eficiência.

Nesta conjuntura, mais uma vez evidenciam-se as atuações de organismos internacionais, sendo que no campo do sistema judiciário, o Banco Mundial ganhou grande protagonismo na profusão deste discurso e na imposição de diretrizes para os Judiciários de países em desenvolvimento como o Brasil, tal como já apontaram inúmeras análises¹¹⁵. Conforme explica Candêas, esta atuação do Banco se explica porque

O Banco Mundial enfatiza o setor privado como o motor de crescimento. Como um ambiente propício para os investimentos privados necessita de um clima de estabilidade e previsibilidade para os negócios, o Banco passa a impulsionar a reforma do Estado – e, em particular, do Judiciário – para garantir essa previsibilidade, sobretudo em matéria contratual. Desse modo, na visão do Banco Mundial, os Judiciários nacionais não consistiriam em fator de risco para os investidores privados. Quando o Judiciário não constitui um fator de risco? Quando é previsível, eficiente e transparente¹¹⁶.

¹¹⁴ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Direito e economia**: introdução ao movimento *Law and Economics*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/rev_73/artigos/ArnaldoGodoy_rev73.htm#3. Acesso em: 14.05.13

¹¹⁵ Vide, entre outros, CANDÊAS, Ana Paula Lucena Silva. **Juizes para o mercado?** Os valores recomendados pelo Banco Mundial para o Judiciário em um mundo globalizado. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais, 2003; FREITAS, Graça Maria Borges de. **A reforma do judiciário, o discurso econômico e os desafios da formação do magistrado hoje**. In: Revista do Tribunal Regional, Belo Horizonte, v. 42, n. 72 p. 31-44, jul/dez, 2005; PEREIRA, Júlia Lafayette. **Implicações do discurso eficientista neoliberal no movimento de ampliação do acesso à Justiça**: a experiência dos Juizados Especiais Federais. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, 2013. Inédita.; MENEZES, Daniel Francisco Nagao. **O Projeto de Reforma do Judiciário - Consideração Sobre o Documento Técnico 319 do Banco Mundial**. Revista Crítica do Direito, nº 01, vol. 10, 2011; ROSA, Alexandre Morais da. Crítica ao discurso da Law and Economics: a exceção econômica no direito. In: ROSA, Alexandre Morais da; LINHARES, José Manuel Aroso. **Diálogos com a Law & Economics**, 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

¹¹⁶ CANDÊAS, op. cit. p. 11-2.

E, realmente, é a busca por eficiência no Judiciário da América Latina a preocupação que se verifica nas declarações do próprio organismo internacional, sobretudo em relação ao setor privado:

Os países da América Latina e Caribe passam por um período de grandes mudanças e ajustes. Estas recentes mudanças tem causado um repensar do papel do Estado. Observa-se uma maior confiança no mercado e no setor privado, com o Estado atuando como um importante facilitador e regulador das atividades de desenvolvimento do setor privado. Todavia, as instituições públicas da região tem se apresentado pouco eficientes em responder a estas mudanças (...) O Poder Judiciário, em várias partes da América Latina e Caribe, tem experimentado em demasia longos processos judiciais, excessivo acúmulo de processos, acesso limitado à população, falta de transparência e previsibilidade de decisões e frágil confiabilidade pública no sistema (...) ¹¹⁷.

De fato, conforme se verá na análise da reforma judiciária no Brasil, brasileiro, é esta a situação que se apresentava no Judiciário. Porém, o que se quer destacar, agora, é esta intervenção do Banco Mundial nas reformas judiciárias da América Latina, podendo-se citar como exemplo, além do Documento Técnico 319 – cuja parte do texto de abertura foi transcrita acima –, inúmeros outros relatórios a respeito da necessidade de reformas judiciárias. Pode-se citar, entre outros, o Relatório 19 de 1997, “O Estado num mundo em transformação”; o Relatório 24 de 2002, “Instituições para os mercados” e até o relatório específico para o Judiciário brasileiro, “Fazendo com que a justiça conte – medindo e aprimorando o desempenho do Judiciário no Brasil”, de dezembro de 2004.

Para ratificar esta afirmação, ainda, também vale a pena trazer o discurso de Maria Dakolias, especialista no Setor Judiciário da Divisão do Setor Privado e Público de Modernização para a América Latina:

¿Por qué reforma judicial? Porque el sistema legal Latinoamericano se está aislando de la ola de reformas económicas y sociales que ha permeado a la región en la última década. La privatización ha cambiado el rostro comercial del continente, pero las nuevas leyes y los códigos comerciales pueden perder

¹¹⁷ DAKOLIAS, María. **O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe**: elementos para uma reforma. Washington: Banco Mundial, Documento Técnico 319, 1996. Disponível em: <http://www.anamatra.org.br/uploads/document/00003439.pdf>>. Acesso em: 03.12.12.

*mucho de su significado en un ambiente en que las cortes se encuentran congestionadas, donde jueces agotados luchan contra una infraestructura anticuada y la justicia se atrasa aún más*¹¹⁸.

E de acordo com Candêas, em pesquisa que levantou nos documentos do Banco Mundial os valores propostos pelo organismo aos Judiciários, entre as principais preocupações do banco estão: o acesso à justiça, credibilidade, eficiência, transparência, independência, previsibilidade, proteção à propriedade privada e respeito aos contratos.

Em relação ao acesso à justiça, aonde a idéia do monopólio da administração da Justiça é mitigada por outras esferas, como por exemplo os meios alternativos de resolução de conflitos¹¹⁹. No que diz respeito à credibilidade, tal como Candêas aponta sobre o Relatório do Banco Mundial documento “O Estado num mundo em transformação”, se encontram nesta esfera questões como a estabilidade política e a corrupção de um modo geral – e não só na esfera do Judiciário. A eficiência, conforme aponta, é a capacidade do Judiciário maximizar a sua capacidade de resolver as demandas da sociedade, através de elementos como custos, rapidez, acesso Justiça, certeza e segurança jurídicas. E, conforme aponta relatório do Banco Mundial, o elemento-chave de um Estado eficiente é

A sua capacidade de estabelecer as regras que definem os mercados e permitem o seu funcionamento. Embora dispositivos privados possam às vezes suplementar os direitos formais de propriedade e contrato, eles só podem levar os mercados até certo ponto. Evidentemente, os governos tem de fazer mais do que estabelecer as regras do jogo; também tem de garantir que essas regras sejam aplicadas de maneira coerente, e que os agentes privados – empresas, sindicatos, associações de classes – possam confiar em que as regras não seja mudadas da noite para o dia¹²⁰.

Há ainda a questão da transparência, ou seja, “a responsabilidade dos juízes e a necessidade de prestação de contas (accountability)”¹²¹; da independência, ou seja, medidas administrativas e de organização que reforcem sua autonomia, como nomeações técnicas e

¹¹⁸ DAKOLIAS, Maria. **La red latinoamericana de reformas judiciales**. Resoluciones Asamblea General. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/spanish/adjust26.htm>. Acesso em: 12.04.14.

¹¹⁹ CANDÊAS, op. cit. p. 59.

¹²⁰ BANCO MUNDIAL, **O Estado num Mundo em Transformação**. Relatório sobre o desenvolvimento mundial, 1997. Washington: Banco Mundial, 1997. p. 35.

¹²¹ CANDÊAS, op. cit. p. 64.

investiduras estáveis, e medidas de controle, como um sistema disciplinar – o que se compreenderá melhor na análise do Conselho Nacional de Justiça¹²². E isto porque “um Judiciário independente será um aliado fundamental contra a corrupção e contra a arbitrariedade”¹²³. E na questão da independência se conecta, também, a promoção de maior previsibilidade, uma vez que “um Judiciário mais independente é também mais previsível”. E em relação à previsibilidade, ainda, esta pode ser pensada a partir de duas perspectivas: i) celeridade, basicamente por meio da redução do número de processos, otimização de procedimentos e criação de meios alternativos para a resolução de conflitos e ii) da politização das decisões. Tal como aponta a autora sobre o documento “O Estado num mundo em transformação”, do Banco Mundial, acerca do resultado de pesquisa realizada com investidores,

(...) mais de 70% dos empresários disseram que a imprevisibilidade do Judiciário era um grande problema para as suas atividades (...). No mesmo documento, a previsibilidade da imposição judicial da lei é um dos 5 indicadores indicados apontados pelos empresários. Quanto às condições que contribuem para um ambiente de credibilidade para os investimentos, a previsibilidade das decisões judiciais é mencionada reiteradamente, de forma ligada à credibilidade e à “síndrome da ilegalidade” (...) [ou seja,] a) proteção contra o roubo a violência e outros atos predatórios; b) proteção contra atos arbitrários do Governo – de regulamentos e impostos imprevisíveis à corrupção deslavada – que perturbam a atividade empresarial; e c) um Judiciário razoavelmente justo e previsível¹²⁴.

Por fim, conforme Candêas ainda, o Banco Mundial explicita uma preocupação voltada para a proteção à propriedade privada:

Conforme o Banco Mundial, o Estado e as instituições são responsáveis pela preservação de um ambiente propício aos negócios e à expansão do mercado. Para isso, o Estado deve se basear em dois pilares: o respeito aos contratos e a proteção à propriedade privada. Se, por um lado, os mercados se sustentam em alicerces institucionais, por outro lado buscam condicionar as instituições aos valores que alicerçam a sua existência. Quanto ao respeito aos contratos, as instituições podem eventualmente interpretar esse princípio de forma mais ou menos ampla, corrigindo distorções nos mercados para fins públicos de equidade. Porém, não se admite, no Estado de Direito, qualquer interferência no outro pilar – a proteção à propriedade privada. A boa gestão pública inclui, para

¹²² DAKOLIAS, op. cit.

¹²³ CANDÊAS, op. cit. p. 65.

¹²⁴ Ibid. p. 68-9.

o Banco, o estabelecimento de direitos de propriedade, sua proteção e aplicação¹²⁵.

Ou seja, conforme se percebe, há uma grande identificação das novas exigências advindas com o regime de acumulação do pós-fordismo, conforme visto acima, e os valores propostos – e impostos – pelo Banco. Assim, não é por acaso que os países da América Latina sofreram reformas em seus judiciários em um mesmo período, tal como aponta Sampaio:

O Banco Mundial desenvolveu uma série de estudos, de assessoria e de financiamento, aos países da região para reformarem seu sistema de justiça, tendo destaque o apoio dado à Argentina desde 1992, à Bolívia desde 1994, à Colômbia em 2001, ao Equador em 1995, ao El Salvador em 2002, à Guatemala em 1999, ao Paraguai em 2000, ao Peru em 1999 e à Venezuela em 1992 e 1997. Estavam em estudo, em 2004, propostas de apoio a Honduras e ao México¹²⁶.

E, tal como coloca o então deputado do PDT, José Roberto Batochio,

O Banco Mundial abriu uma linha de crédito para a reforma do Poder Judiciário em países da América Latina – Venezuela, Peru e Colômbia. Que interesse teria o Banco Mundial ou o Primeiro Mundo, que se localiza acima do Equador, em reformular as nossas Justiças? Qual é o interesse? Será que eles querem que nosso miserável, o nosso pobre tenha acesso à Justiça? Ou outros interesses estão animando as forças do capital? (...) O que se quer é fazer uma justiça de primeira classe, a Justiça das causas importantes, a Justiça do Governo, a Justiça dos banqueiros, do capital internacional¹²⁷.

Isto é, aqui já é possível afirmar com clareza a ligação presente entre as reformas do Judiciário com as transformações operadas no modo de regulação em face da ascensão do regime de acumulação do pós-fordismo. E conforme já é bastante perceptível, tal situação de ingerência não será diferente no Brasil, conforme se verá logo a frente.

¹²⁵ CANDÊAS, op. cit. p. 69.

¹²⁶ SAMPAIO, José Adércio Leite Sampaio. O Conselho Nacional de Justiça e a independência do Judiciário. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 196.

¹²⁷ Cf. ARANTES, Rogério Bastos. Jurisdição Política Constitucional. In: SADEK, Maria Tereza (org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

Dito isto, antes de se passar ao próximo capítulo, porém, cabe fazer uma ressalva: se é este o papel que cumpre o Judiciário neste modo de regulação, há que se dizer, também, do potencial que tem esta instituição em assegurar uma gama mínima de direitos a uma população que sofre ainda mais a precarização da qualidade de vida com a ascensão neoliberal. Neste sentido, se mostra urgente não só atribuir ao Judiciário uma maior eficiência (celeridade, redução de custos, etc), mas condições para dar efetividade a direitos fundamentais consagrados na legislação – e alcançados, sobretudo, graças à ação social resultante da luta de classes.

Deste modo, por mais que referidas reformas sejam impulsionadas para e pelo mercado, o Judiciário – ainda que encravado na forma política e, portanto, na própria estrutura de reprodução do capital – tem uma possibilidade de, se não resolver, ao menos amenizar as amarguras deste modo de produção, garantindo serviços básicos à população carente, tal como o acesso à saúde e educação¹²⁸. Assim, em uma reforma que se quer também melhorar o serviço judiciário e ampliar o acesso à Justiça – e se, de fato, o assim fizer, sobretudo à população mais necessitada – só há que se reconhecer o aspecto altamente positivo destas transformações.

E embora não se queira aqui adentrar na questão da judicialização da política, tampouco nos seus méritos ou deméritos, não se pode ignorar este fenômeno quando se trata do papel atual do Judiciário na garantia de direitos. Conforme aponta Castro, “a judicialização da política ocorre porque os tribunais são chamados a se pronunciar onde o funcionamento do legislativo e do executivo se mostra falhos, insuficientes ou insatisfatórios”¹²⁹.

E é uma promoção de políticas públicas falha que se tem observado em países em desenvolvimento e endividados, como os da América Latina, verificando-se, conseqüentemente,

¹²⁸ Embora não se queira aqui adentrar na questão da judicialização da política, tampouco nos seus méritos ou deméritos, não se pode ignorar este fenômeno quando se trata do papel atual do Judiciário na garantia de direitos. Conforme aponta Castro, “a judicialização da política ocorre porque os tribunais são chamados a se pronunciar onde o funcionamento do legislativo e do executivo se mostra falhos, insuficientes ou insatisfatório”. CASTRO, Marcos Faro. O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 12, n.34, junho/1997.

Ou seja, com o neoliberalismo, países em desenvolvimento e endividados, como os da América Latina, destinam a maior parte de seus recursos para o pagamento da dívida ou juros da dívida externa – para se ter ideia, conforme o site Auditoria Cidadã, em 2014 estima-se que o Brasil vai gastar 42,04% do orçamento da União para tanto – o que de fato inviabiliza a promoção de políticas públicas. Por outro lado, com a consagração do amplo rol de direitos impulsionado pela redemocratização destes países, a população encontra por vezes o acionamento do Judiciário como a única via de acesso à direitos mínimos, tal como a obtenção de medicamentos, vagas em hospitais, vagas em creches públicas, etc. Assim, e deixando-se de lado qualquer análise sobre o impacto destas ações no orçamento público, o acesso ao Judiciário e a um processo célere e de baixo custo, é por vezes garantia a condições mínimas a uma população altamente necessitada e marginalizada da sociedade.

¹²⁹ CASTRO, op. cit.

o fenômeno da judicialização. E isto não poderia ser diferente, porque, vale lembrar, com a ascensão do neoliberalismo, estes países tem a promoção de políticas públicas inviabilizadas porque são compelidos a destinar a maior parte de seus recursos para o pagamento da dívida ou juros da dívida externa – para se ter idéia, conforme o *site* Auditoria Cidadã, em 2014 estima-se que o Brasil vai gastar 42,04% do orçamento da União para tanto¹³⁰.

Por outro lado, com a consagração do amplo rol de direitos impulsionado pela redemocratização destes países, a população encontra muitas vezes no acionamento do Judiciário a única via de acesso a direitos mínimos, aonde se destacam direitos urgentes relacionados à área da saúde, tal como a obtenção de medicamentos, vagas em hospitais, etc – o que por vezes tem sido concedido pelos magistrados. Assim, e deixando-se de lado qualquer análise sobre o impacto destas ações no orçamento público, há que se ressaltar que o acesso ao Judiciário e a um processo célere e eficiente, como propõe as reformas judiciárias, é por vezes a garantia a condições mínimas de sobrevivência a esta população altamente necessitada e marginalizada de serviços fundamentais.

Visto isto, cabe, enfim, se passar para o segundo capítulo, em que se fará uma análise da reforma do Judiciário no Brasil, para uma melhor compreensão do processo que levou a criação do Conselho Nacional de Justiça.

¹³⁰ Disponível em: < <http://www.auditoriacidada.org.br/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012/>>. Acesso em: 12.06.14.

2 O JUDICIÁRIO NO BRASIL E A REFORMA PÓS-FORDISTA

Neste capítulo se analisará especificamente o cenário brasileiro e o processo de reforma do Judiciário nacional que levou à criação do Conselho Nacional de Justiça. Assim, e uma vez examinado no capítulo anterior os elementos externos que levaram a transformações no Judiciário (financeirização, reestruturação produtiva, etc), se iniciará pelo estudo dos elementos internos brasileiros que levaram à reforma judiciária. Conforme se verá, são eles a questão do patrimonialismo presente no Poder Judiciário nacional e, ainda, a nova face que assume o Judiciário no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988. Feito isto, a análise se concentrará na análise da propagação da crise judiciária no cenário doméstico e o processo de reforma que aí se seguiu. Neste ínterim, se examinarão as alterações produzidas no sistema judiciário, incluindo-se a legislação infraconstitucional, e, especialmente, a Emenda Constitucional 45 de 2004, que será analisada a partir de sua tramitação política e, também, da matéria discutida, trazendo-se inclusive os debates que aí se travaram. Por fim, a pesquisa se concentrará em fazer uma análise comparada entre as transformações efetivamente implantadas no Judiciário brasileiro e as orientações para o Judiciário defendidas pelo Banco Mundial, a fim de se demonstrar os seus pontos de convergência.

2.1 Antecedentes da crise no Brasil: o patrimonialismo no Poder Judiciário e as conseqüências da Constituição de 1988

Neste tópico irá se tratar de dois elementos fundamentais a impulsionarem a reforma judiciária: o patrimonialismo, presente no Judiciário nacional desde o período colonial, e, também, a promulgação da Constituição Federal de 1988 e os seus reflexos sobre o Poder Judiciário.

Retornar na história político-econômica brasileira para se compreender a questão do patrimonialismo presente até os dias de hoje é um passo necessário para se esclarecer o que se pode chamar de resíduo anacrônico do Poder Judiciário, ou, como preferiu o ex-presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, a “caixa preta”. Apesar de pré-capitalista, por se constituir

em uma mistura acentuada entre o poder político e econômico – considerando-se aqui o capitalista não enquanto a classe dominante, mas em suas frações e disputas de poder decorrentes –, este ranço de privilégios presente no aparato judiciário resistiu à passagem para o Estado liberal brasileiro, à Era desenvolvimentista inaugurada por Vargas e vai chegar ao pós-fordismo, mostrando-se um grande obstáculo aos interesses do capital financeiro e à sua elite internacionalizada.

A partir de então, se verificará um intenso combate a esta relação promíscua entre uma elite judiciária e uma elite econômica, que será travado especialmente após a promulgação da Emenda 45 de 2004, com a criação do Conselho Nacional de Justiça. Aqui, se buscará entender os principais aspectos da origem e persistência do patrimonialismo no aparato judiciário do Brasil, pois, conforme se verá, será um dos grandes elementos propulsores da reforma judiciária.

Conforme Faoro, esta situação estamental¹³¹ remonta ao Brasil colonial, em seu regime de privilégios concedidos aos servidores da Coroa portuguesa. E isto porque a magistratura brasileira, composta por uma nobreza togada e titulada e demais funcionários do aparato judiciário, se formou enquanto grupo privilegiado a serviço de uma elite imperial¹³². E apesar desta elite, a distância entre metrópole e colônia favoreceu uma ascensão de poder dos proprietários rurais, criando no cenário brasileiro um governo “sem lei e obediência, à margem do controle, inculcando ao setor público a discricção, a violência, o desrespeito ao direito”¹³³. Ou seja, o próprio senhor de engenho era a autoridade jurídica no Brasil Colônia. Diante disto, as relações de poder do aparato estatal se vincularam mais fortemente com o poder político local que com o poder imperial, que se mostrava distante. Isto permitiu que os contornos feudais dados

¹³¹ “A situação estamental, a marca do indivíduo que aspira aos privilégios do grupo, se fixa no prestígio da camada, na honra social que ela infunde sobre toda a sociedade. Esta conspiração social apura, filtra e sublima um modo ou estilo de vida; reconhece, como próprias, certas maneiras de educação e projeta prestígio sobre a pessoa a que ele pertence; não raro hereditariamente. Para incorporar-se a ele, não há distinção entre o rico e o pobre, o proprietário e o homem sem bens. Ao contrário da classe, no estamento não vinga a igualdade das pessoas – o estamento é, na realidade, um grupo de membros cuja elevação se calca na desigualdade social. A abertura das classes, para as quais basta a dotação de meios econômicos ou de habilitações profissionais para integrá-las, opõe-se à tendência à exclusão dos recém-vindos, dos *parvenus*, não raro aceitos na camada senão depois de mais de uma geração. A entrada no estamento depende de qualidades que se impõem, que se cunham na personalidade, estilizando-lhe o perfil. Os estamentos florescem, de modo natural, nas sociedades em que o mercado não domina toda a economia, a sociedade feudal ou patrimonial. Não obstante, na sociedade capitalista, os estamentos permanecem, residualmente, em virtude de certa distinção econômica mundial, sobretudo nas nações não integralmente assimiladas ao processo de vanguarda”. FAORO, Raymundo. **Os donos do Poder**. Formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 2001.p. 58-9.

¹³² FAORO, op. cit.

¹³³ Ibid. p. 213.

no período colonial fossem seguidos por um fortalecimento crescente do poder das oligarquias rurais, que, em última instância, desaguou na Independência do país em 1822 e provocou a proclamação da República em 1889¹³⁴.

Mas já no período de transição do Império para a República, aponta José Murilo de Carvalho, juristas como Rui Barbosa e Joaquim Nabuco¹³⁵ denunciavam a razão clientelista, de trocas de favores dentro do Poder Judiciário. Carvalho, que analisou a correspondência recebida por Rui Barbosa quando Ministro da Fazenda, aponta que 40% das cartas a ele enviadas se tratavam de pedidos de favores, sustentados por laços de amizade, parentesco e coleguismo:

O juiz municipal Aristides Elias Penalva de França deslocou-se até o Rio de Janeiro para pedir uma comarca “confiado unicamente em nossas relações de Academia e coleguismo” (...) O juiz de direito Benvenuto Alves de Carvalho queria comarca melhor e lembra as relações acadêmicas com Rui e o fato de estar “cansado de andar por estes sertões inóspitos” (...) Outro juiz de direito, Lino Cassiano Lima, também confia na amizade que o une a Rui desde os “mais verdes anos” (...) O juiz de direito Benjamin Bandeira quer uma comarca pois precisa de renda para sustentar os oito filhos¹³⁶.

Estas marcas redes de influência e poder imprimidas no aparato judiciário pelo período colonial não só atravessaram o período imperial como chegaram ao Brasil republicano: na

¹³⁴ A independência do Brasil em relação a Portugal foi motivada pelas tentativas da Corte portuguesa de restituir a situação colonial, após o retorno da família real para Portugal, em 1821. Como reação, houve uma articulação da elite brasileira, composta essencialmente por uma oligarquia rural, que se destinou a promover a independência do país. Esta transição foi realizada de forma a manter o poder nas mãos desta mesma elite rural, de modo que não houvesse rupturas sociais ou econômicas. Assim, o modelo econômico da época foi mantido, ou seja, produção agrária, monocultora, escravagista e exportadora – o que, conforme mencionado no item 1.1, foi primordial para o desenvolvimento industrial nos países do centro do capitalismo. Quanto à escolha de um regime monárquico constitucional representativo no momento da independência, em detrimento de um regime republicano, deveu-se em face da convicção da elite de que só a figura do rei lograria manter a unidade do país e a ordem social. Porém, diante de tentativas de centralização do poder por D. Pedro, então imperador do Brasil, as autonomias regionais, compostas pelas oligarquias locais, rebelaram-se mais uma vez, desencadeando o movimento republicano e a instauração da República em 1889. CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. 12ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. p. 27.

¹³⁵ “O funcionalismo é a profissão nobre e a vocação de todos. Tomem-se, ao acaso, vinte ou trinta brasileiros onde se reúna a nossa sociedade mais culta: todos eles ou foram ou são, ou hão de ser, empregados públicos; se não eles, seus filhos”, dizia Joaquim Nabuco. No mesmo sentido, Rui Barbosa praguejava: “Entra-se pela valia, de que falava o grande pregador (Vieira), isto é, pelos empenhos, pelas intercessões, pelos compadrios. Outros, os apadrinhadores. Outros os mercantes. Todos pelo negócio”. Cf. CARVALHO, José Murilo de. **Rui Barbosa e a razão clientelista**. Dados vol.43 n.1 Rio de Janeiro, 2000.

¹³⁶ Ibid.

República Velha, famosa por sua política de governadores¹³⁷ e coronelismo¹³⁸, o Estado continuou a serviço de uma elite privilegiada, mantendo uma degradada mistura do espaço público com a esfera privada. E, vale lembrar, isto no período de auge do liberalismo, de pregação da separação total entre o privado e o Estado.

Assim, diante das relações políticas e econômicas, os traços patrimonialistas perduraram também no período republicano: conforme aponta Silveira sobre a República Velha,

A forma em que o Judiciário se organizava e solucionava os conflitos a ele submetidos era condicionado a uma parte do mecanismo de dominação vigente, representado, na prática, pela “política dos governadores” e pelo fenômeno do “coronelismo”, ambas engenharias políticas intimamente ligadas e de forte predominância na vida social do Brasil-republicano (...) Neste pano de fundo, essa engenharia social de troca de favores e apoio político se reproduzia também no seio do Poder Judiciário, posto que a magistratura da época igualmente se rendia ao jogo de forças presentes nessa relação de barganha, na medida em que se apresentava como conseqüência de uma perpetuação de relações simbióticas sedimentadas no cerne dessas alianças. Assim, o sistema de ingresso na magistratura republicana estava estritamente adstrito aos ensejos políticos dos grupos oligárquicos que detinham o poder em determinada localidade¹³⁹.

¹³⁷ Conforme bem explica Silveira, “A ‘política dos governadores’ foi um sistema de alianças implantado por Campos Sales (1898) a fim de que se reestruturassem as relações até então estabelecidas entre o Governo Federal e os Estados, institucionalizando-as. Tratava-se do estabelecimento de um compromisso em que o Governo Federal ratificava a predominância dos grupos políticos dominantes nos Estados, garantindo-lhes sua supremacia no poder local, tendo como lance de troca a formação de uma base política com estas facções, no afã de poder legitimar a governabilidade presidencial, especialmente adquirida com a construção de uma maioria parlamentar no Congresso Nacional. Com a ajuda dos coronéis, os partidos políticos dominantes nos Estados garantiam a eleição de seus preferidos através do controle de seus eleitores (o ‘curral eleitoral’). Neste esquema, o coronel controlava os votantes em sua área de influencia, obtendo votos para seu candidato em troca de presentes, favores ou benefícios, ou mesmo com a promessa por cargos públicos. Por sua vez, o coronel apoiava o poder político estadual, que oferecia suporte ao Governo Federal. Em troca, o governo ao nível federal retribuía favores aos poderes estaduais, que faziam o mesmo aos coronéis, permitindo que estes bancassem a administração de seus currais eleitorais. Tal troca de favores era justamente o fundamento do pacto, envolvendo o Presidente da República, Governadores Estaduais, Deputados, Senadores e outros cargos públicos, como a própria magistratura. O coronel exercia seu domínio no município, nomeando e arranjando empregos para seus aliados, ao passo que o Governador não sofria oposição da Assembléia Legislativa Estadual, da mesma maneira que o Presidente da República garantia sua governabilidade ao ter aprovados seus projetos propostos no Congresso Nacional. Essa lógica que reproduzia o funcionamento da política na República Velha, firmando um grande sistema de compromissos amplamente reproduzido”. SILVEIRA, Daniel Barile da. **Patrimonialismo e Burocracia**. Uma análise sobre o Poder Judiciário na formação do Estado brasileiro. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, 2006. p. 212.

¹³⁸ De acordo com a definição de Silveira, novamente, “O ‘coronelismo’ foi um sistema de alianças políticas que envolvia a presença dos chefes locais, os ‘coronéis’, nomenclatura esta que, embora conservada no tempo, tinha por raízes as antigas nomeações conferidas aos membros da Guarda Nacional, em especial aos grandes proprietários rurais com alta parcela de influencia em sua localidade. Tratava-se de um sistema de barganha política, que na prática foi recrudescida com a rede de alianças fixadas com a política de governadores”. Ibid. p. 212.

¹³⁹ Ibid. p. 212-3.

Este sistema de compadrio, de troca de favores, apresenta laços tão fortes que vai atravessar até mesmo a centralização de poder ocorrida no Governo Getulista e nos governos desenvolvimentistas que aí se seguiram. E isto, sobretudo, em face da aliança desta elite judiciária com o poder regional, composta, no desenvolvimentismo, por uma burguesia interna ou seja, pela elite industrial nacional.

De acordo com Carvalho, apesar da redemocratização do país, no final da década de 1980, a situação não seria diferente. De acordo com o historiador, mesmo com a promulgação da Constituição, em 1988, os cidadãos brasileiros podiam ser divididos nas seguintes “classes”: os chamados “elementos”, em sua maioria negros e pardos, população marginalizada de todo o aparato social, exceto o repressor; os cidadãos simples, ou seja, os trabalhadores formais, a classe média, que, ainda que por vezes à duras penas, conseguem acionar o Judiciário; e, enfim,

Os de primeira classe, os privilegiados, os "doutores", que estão acima da lei, que sempre conseguem defender seus interesses pelo poder do dinheiro e do prestígio social. Os "doutores" são invariavelmente brancos, ricos, bem vestidos, com formação universitária. São empresários, banqueiros, grandes proprietários rurais e urbanos, políticos, profissionais liberais, altos funcionários. Frequentemente, mantêm vínculos importantes nos negócios, no governo, no próprio Judiciário. Esses vínculos permitem que a lei só funcione em seu benefício¹⁴⁰.

E tal cenário de privilégios só será abalado com a troca de fração da classe no poder decorrente da ascensão do pós-fordismo no Brasil: sobretudo nos governos FHC, conforme visto, no lugar de uma burguesia industrial interna se colocou uma elite financeira internacionalizada, que incentivará uma ferrenha luta contra este ranço patrimonialista em busca de um Judiciário técnico, eficiente e previsível, em detrimento da instabilidade travada pelas relações de compadrio. Este combate se impulsionará ainda mais devido à promulgação da Constituição de 1988, em face do poder atribuído à magistratura, o que se examinará a partir de agora:

Com a redemocratização do país, além de restabelecer os direitos minados no período ditatorial e introduzir novos direitos de cidadania, a nova Carta também trouxe transformações bastante relevantes no âmbito do Judiciário. Conforme aponta Sadek, o modelo consagrado pela

¹⁴⁰ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. 12ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.p. 215-6.

nova Constituição atribuiu uma inédita ação política aos integrantes do Poder Judiciário¹⁴¹, em função do alto grau de autonomia e independência concedido a este Poder¹⁴²:

A Constituição de 1988 representou um passo importante no sentido de garantir a independência e a autonomia do Poder Judiciário – qualidades indispensáveis para a salvaguarda do estado de direito. O texto constitucional anterior, prevalecente durante o regime militar, inviabilizava de diversas formas o seu funcionamento como um poder independente, desde a suspensão de sua autonomia financeira até as garantias da própria magistratura. A partir de 1988, diferentemente, tornou-se efetivo e não meramente formal o princípio da independência dos poderes¹⁴³.

De fato, tal como preconiza em seu artigo 2^a, a Constituição Federal atribuiu ao Judiciário um amplo rol de garantias a fim de assegurar formalmente a sua independência em face dos demais Poderes. E certamente isto se deu como reflexo do período autoritário, em que a atuação judiciária foi fortemente inibida pelo governo a fim de que não interferisse em suas práticas repressivas. Conforme aponta Vaz, as garantias que asseguraram esta inédita independência do Poder Judiciário podem ser classificadas em dois grupos: garantias institucionais – o que engloba tanto a autonomia administrativa como a autonomia financeira – e garantias funcionais¹⁴⁴.

Em relação às garantias institucionais, a nova carta assegurou a autonomia administrativa ao Judiciário ao estabelecer que: i) cabe privativamente aos tribunais eleger seus órgãos diretivos e elaborar os seus regimentos internos (CF, 96, I, a); organizar suas secretarias e serviços auxiliares (CF, 96, I, b)¹⁴⁵; prover o cargo de juízes e outros integrantes da estrutura

¹⁴¹ Conforme aponta Sadek, “o modelo de presidencialismo consagrado pela Constituição de 1988 conferiu capacidade aos integrantes do Poder Judiciário de agirem politicamente, quer questionando, quer paralisando políticas e atos administrativos, aprovados pelos poderes Executivo e Legislativo, ou mesmo determinando medidas, independentemente da vontade expressa do Executivo e da maioria parlamentar”. SADEK, Maria Tereza. **Poder Judiciário: perspectivas de reforma**. Rev. Opinião Pública, Campinas, Vol. X, n. 1, Maio, 2004, p. 2.

¹⁴² Vale lembrar que no período anterior, durante a Ditadura Militar, houve um completo esvaziamento da independência do Poder Judiciário a fim de que este não interferisse nas práticas repressivas do regime.

¹⁴³ SADEK, Maria Tereza; ARANTES, Rogério Bastos. **A crise do judiciário e a visão dos juízes**. Revista USP, n. 21. Março/Maio, 1994. p. 37.

¹⁴⁴ VAZ, Anderson Rosa. Artigos 92 a 101. In: MACHADO, Antônio Cláudio da Costa (org.). **Constituição Federal Comentada**. Artigo por artigo, parágrafo por parágrafo. Barueri: Manole, 2010. p. 605.

¹⁴⁵ Cabe destacar que também era privativa a competência dos tribunais de correção e fiscalização, por meio de suas corregedorias. Esta competência, porém, deixou de ser exclusiva com a criação do Conselho Nacional de Justiça, que desde sua criação pode instaurar e avocar os processos disciplinares - o que se verá detalhadamente mais adiante.

administrativa (96, I, c e e) e propor a criação de novas varas (CF, 96, I, d); ii) os tribunais tem competência, juntamente com a OAB, para formular concursos públicos para ingresso na magistratura e iii) o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores Judiciário têm iniciativa na propositura de leis referentes à alteração do número de membros dos tribunais inferiores, criação e extinção de cargos e tribunais inferiores, além da alteração da organização e divisão judiciárias (CF, art. 96, II e alíneas).

Ainda no que diz respeito às garantias institucionais, a autonomia financeira foi assegurada pelo artigo 99 da Constituição Federal: conforme determina os parágrafos do referido artigo, os tribunais é que devem elaborar a sua proposta orçamentária, nos limites do estabelecido com os demais Poderes na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Após a elaboração e a aprovação, as propostas orçamentárias realizadas pelos tribunais devem ser remetidas ao chefe do Poder Executivo – no âmbito estadual será enviada aos governadores e no âmbito federal ao presidente da República.

A garantia da autonomia financeira pela Constituição Federal foi vista como um importante fator para o alcance real da independência do Judiciário em relação aos demais Poderes:

A autonomia financeira foi guindada à condição de um dos importantes elementos materializadores da independência do Judiciário (...) a instituição da autonomia financeira, ao permitir que os Tribunais elaborem e executem seus próprios orçamentos, cujo limite deverá ser estipulado “em conjunto” com os demais Poderes, e não unilateralmente, por qualquer deles, finalmente colocou o Poder Judiciário em pé de total igualdade com o Legislativo e o Executivo¹⁴⁶.

Quanto às garantias funcionais, estas se encontram no artigo 95, incisos I, II e III da Constituição Federal, que estabelece aos magistrados o direito à vitaliciedade, à inamovibilidade e à irredutibilidade de vencimentos. Estas garantias buscam assegurar a independência decisional dos juízes, ou seja, “a livre interpretação das leis e da constituição”¹⁴⁷. Com este amplo rol de

¹⁴⁶SCHUCH, Luiz Felipe Siegert. **Acesso à justiça e autonomia do Poder Judiciário**: a quarta onda? Curitiba: Juruá, 2006. p. 121.

¹⁴⁷ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Accountability e independência judiciais**: o desenho institucional do Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça no Estado Democrático de Direito brasileiro. Tese (Doutorado em Direitos Humanos e Democracia) – Universidade Federal do Paraná, Faculdade de Direito, 2012. p. 187.

garantias concedidas ao Judiciário e à magistratura pela nova Constituição, à época chegou-se inclusive a afirmar que não existia Judiciário com maior independência que o brasileiro¹⁴⁸. Porém, não só estas alterações conformaram um novo quadro para o Poder Judiciário contribuindo para o seu fortalecimento, mas também o amplo rol de direitos de cidadania consagrado pela Constituição, inclusive de maior acesso à Justiça, o que possibilitou à magistratura se manifestar sobre um maior número de processos e um amplo leque temático¹⁴⁹.

Entre os direitos assegurados pela nova Carta, cabe mencionar primeiramente o alargamento da própria possibilidade de acesso ao Poder Judiciário, com a instituição da Defensoria Pública (artigo 134), a consagração da assistência jurídica gratuita (artigo 5º, inciso LXXIV) e a implantação de novos mecanismos processuais, tal como a criação do mandado de injunção (artigo 5º, inciso LXXI) e do *habeas data* (artigo 5º, LXXII, “a”), ou, ainda, a ampliação do rol dos legitimados para a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade (artigo 103). Aqui vale apontar também a legislação infraconstitucional do período, que com vistas a melhorar o acesso ao judiciário instituiu ainda em 1984 os Juizados de Pequenas Causas (Lei nº 7.244), o que foi ratificado pela nova Constituição em seu artigo 98, inciso primeiro, ou a possibilidade de demandas coletivas, que se inicia com a lei de Ação Civil Pública ainda de 1985 e aparece no Código de Defesa do Consumidor, de 1990.

Além destes direitos, diretamente relacionados ao acesso ao Poder Judiciário, uma grande extensão de direitos civis, políticos e sociais foi assegurada, o que apelidou a nova Carta de “Constituição Cidadã”, podendo-se destacar, por exemplo, a instituição de um avançado sistema de saúde pública, o Sistema Único de Saúde (artigos 196 a 200), que estabeleceu o acesso universal e gratuito ao atendimento público de saúde, e unificou a responsabilidade da União, Estados e Municípios em financiar e dar efetividade a este direito. Outra concepção bastante avançada consagrada pela Constituição de 1988 foi o sistema de seguridade social em geral (artigos 194 e seguintes), que além do direito à saúde, via o “sistema único”, instituiu, entre outros, a assistência social àqueles que necessitarem, independentemente de contribuição (artigos 203 e 204).

¹⁴⁸ CLÈVE, Clèmerson Merlin. Poder Judiciário: autonomia e justiça. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. **Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional**. São Paulo: RT, 2011. p. 660; ROBL FILHO, op. cit. p.176.

¹⁴⁹ SADEK, op. cit. p. 5.

Em face de todas estas alterações promovidas pela nova ordem constitucional, porém, passou-se a apontar um inédito poder político do Judiciário. Conforme aponta Sadek¹⁵⁰, a Constituição de 1988 “reforçou o papel do Judiciário na arena política, definindo-o como uma instância superior de resolução de conflitos entre o Legislativo e o Executivo, e destes poderes com os particulares”¹⁵¹.

Tal fato, pensando-se a partir da lógica patrimonialista examinada a pouco, tem um potencial altamente negativo por aumentar ainda mais o poder político da “elite judiciária” e assim ampliar o rol dos laços de compadrios e trocas de favores com a elite burguesa local. Apesar disto, há que se destacar, neste período, a ascensão de outra face da magistratura, composta por juízes progressistas, sobretudo na magistratura de base, tal como os juízes ligados ao Direito Alternativo, especialmente no sul do país, ou os juízes da Associação de Juízes para a Democracia, a partir da década de 1980¹⁵².

Esta concepção mais social de parte da magistratura pode se ratificada inclusive pelas pesquisas prévias à reforma judiciária, tal como as realizadas pelo IDESP: em 1993, em um questionário aplicado à magistratura, ao serem perguntados por este instituto sobre o grau de concordância com determinadas assertivas, 73,7 % dos juízes responderam concordar com a afirmação “O Juiz não pode ser um mero aplicador de leis, tem que ser sensível aos problemas sociais”¹⁵³. No mesmo sentido, em pesquisa realizada pelo mesmo instituto em 2001, ao se perguntar sobre qual seria a inclinação dos juízes entre “cumprimento dos contratos” e “justiça social”, 80% dos magistrados respondeu ser mais favorável à segunda opção¹⁵⁴.

Ou seja, é inegável existência de uma fatia da magistratura com uma concepção mais social, o que se verifica ainda pela própria judicialização de direitos como a saúde, em que há uma ampla concessão de liminares, pelos juízes, à população carente de remédios e serviços de saúde – o que demonstra uma postura progressista independentemente de um juízo de valor sobre

¹⁵⁰ SADEK, op. cit. p. 5.

¹⁵¹ Na mesma direção aponta Robl Filho: “em virtude das garantias institucionais e funcionais do judiciário e do amplo grau de controle de constitucionalidade (difuso e concentrado), o desenho institucional permite forte participação do judiciário como ator político e social” (ROBL FILHO, 2012, p.185).

¹⁵² MASCARO, Alysson Leandro. **Crítica da Legalidade e do Direito Brasileiro**. 2ª Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 198.

¹⁵³ SADEK, Maria Tereza (org). **O Judiciário em debate**. São Paulo: Sumaré, 1995. p. 70.

¹⁵⁴ FREITAS, op. cit. p. 35.

o impacto positivo ou negativo destas decisões em face do orçamento público, o que não se explorará aqui.

E quanto ao fato deste poder se concentrar, sobretudo, na magistratura de base, conforme aponta Arantes, isto se dá em face do sistema de controle abstrato de constitucionalidade. Neste contexto, o cientista político chegou a apontar que “o poder dos juízes de primeira instância no Brasil não se compara a nenhum outro país que permite a intervenção do Judiciário em questões políticas de roupagem constitucional”¹⁵⁵.

A partir disto, de acordo com Falcão, o problema que se passou a destacar é que

A discricionariedade do juiz estaria sendo usada de maneira a favorecer um interesse social que iria além da lei, e, portanto, para longe do Estado de Direito. Esta crítica foi reforçada por algumas pesquisas setoriais e conjunturais, nas quais alguns juízes afirmavam preferir proteger mais o fim social da lei do que a letra da lei.

Estaria, assim, havendo um viés nas decisões dos juízes, sobretudo de primeira instância, em favor, por exemplo, dos devedores. Este viés provocaria um desrespeito aos contratos legalmente constituídos. Estar-se-ia se criando um ambiente jurídico contrário ao *doing business* no Brasil, sobretudo aos financiamentos de longo prazo, o que teria impacto direto no fluxo de investimentos globalizados e na taxa de juros¹⁵⁶.

Somam-se aos obstáculos aos negócios, criados pela própria magistratura, as ações interpostas no judiciário por setores da sociedade insatisfeitos com as políticas do governo e também as ações promovidas pelos partidos de oposição, que via judicialização da política conseguiam reverter ou, ao menos, adiar ações governamentais por meio do controle difuso de constitucionalidade¹⁵⁷. Por exemplo, medidas neoliberais como as privatizações, conforme deixa claro estudo realizado por Oliveira:

¹⁵⁵ ARANTES, Rogério Bastos. Consensos e Dissensos na Reforma Constitucional do Judiciário. In: Armando Castelar Pinheiro. (Org.). **Reforma do Judiciário**. Problemas, desafios, perspectivas. Rio de Janeiro: Booklink, 2003. p. 125.

¹⁵⁶ FALCÃO, Joaquim; LENNERTZ, Marcelo; RANGEL, Tânia. A. **O controle da administração judicial**. Disponível em: http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/1/1e/O_controle_da_administra%C3%A7%C3%A3o_judicial_-_portugu%C3%AAs_-M%C3%A9xico.pdf.> Acesso em 08.08.13.

¹⁵⁷ ARANTES, Rogério Bastos. Jurisdição Política Constitucional. In: SADEK, Maria Tereza (org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p 30.

Muitas das empresas estatais, dos mais diversos setores, tiveram o seu leilão interrompido por medidas liminares que impediam, até o momento de sua cassação, a continuação do processo: entre os anos de 1991 e 1998, foram vendidas 63 empresas controladas pelo governo federal; destas, 53 foram afetadas por ações judiciais questionando a legalidade ou constitucionalidade da sua venda (...) O Poder Judiciário mostrou-se, então, como mais um ator com poder de veto, além do próprio Congresso, ao processo de privatizações levado a cabo pelo governo federal¹⁵⁸.

Ou seja, nas palavras de Sadek, o judiciário teria se transformado em verdadeira “arena política”¹⁵⁹. E assim, esta atribuição de poder à magistratura de base estaria interferindo diretamente no regime de acumulação do pós-fordismo, em face do que grande parte da doutrina passou a apontar uma “crise de governabilidade”, provocada pela ação política dos magistrados¹⁶⁰.

E, conforme procurou se apontar, esta crise de governabilidade estaria ocorrendo por duas vias: a primeira se refere à instabilidade e imprevisibilidade jurídica geradas por uma elite patrimonialista, aliada ao poder burguês local, sendo prejudiciais ao novo regime de financeirização e assim à conformação de uma nova institucionalização estatal; e a segunda referente à atuação progressista de uma nova face da magistratura, que potencializada pelas ações dos partidos de oposição, estaria obstaculizando – ou, ao menos retardando – as reformas neoliberais impostas por este regime de acumulação.

E apesar desta postura da magistratura, no que diz respeito ao Supremo Tribunal Federal, cabe destacar que este não representou problemas para a “governabilidade” do país, uma vez que não se mostrou como obstáculo às ações do governo. E a resposta para esta postura está no fato de se tratar do órgão eminentemente político do Poder Judiciário: conforme aponta Oliveira, de fato, há um poder político exercido pelo STF, que, porém, seria diferente daquele exercido pelo Executivo ou Legislativo, considerando-se que as decisões tomadas por seus integrantes devem se respaldar na legislação. Apesar disto, conforme aponta Oliveira, há uma

¹⁵⁸ OLIVEIRA, Vanessa Elias. Judiciário e privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política? Rev. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 3, 2005. p. 569-70.

¹⁵⁹ SADEK, Maria Tereza. Poder Judiciário: perspectivas de reforma. Rev. Opinião Pública, Campinas, Vol. X, n. 1, Maio, 2004, p. 9.

¹⁶⁰ ARANTES, Rogério Bastos. Consensos e Dissensos na Reforma Constitucional do Judiciário. In: Armando Castelar Pinheiro. (Org.). **Reforma do Judiciário**. Problemas, desafios, perspectivas. Rio de Janeiro: Booklink, 2003. p. 125-6; CARVALHO, Valter Rodrigues. A reforma da justiça na perspectiva da crise do Estado brasileiro. Revista Ponto-e-vírgula, número 5, p. 236-255, 2009. p. 240.

ambigüidade na atuação do Supremo, que por vezes adota critérios não normativos em sua atuação, ou, nas palavras da autora, “há ministros mais propensos a atender à demanda da integridade do sistema político ou da governabilidade”¹⁶¹.

E esta propensão à “governabilidade” ocorre, por sua vez, devido ao baixo grau de independência dos ministros do Supremo em relação ao governo, uma vez que os mesmos são indicados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal, havendo, portanto, uma relação promíscua entre os membros do Supremo com estes poderes¹⁶².

E uma vez que, conforme explica Caldas, “o grau de absorção de uma decisão política ou judicial está diretamente relacionada à sua afinidade com o bloco hegemônico – voltado à conservação da ordem – que exerce seu domínio sobre a totalidade social (econômica, política, cultural, etc)”¹⁶³, esta estreita ligação do Supremo com as diretrizes governamentais se mostra inevitável. É por isto que, com a ascensão neoliberal no Brasil, conforme observou Freitas,

Nas questões centrais da dominação política e econômica, as decisões do STF têm colidido com a racionalidade formal da Carta Constitucional assumindo a racionalidade material de interesses que privilegiam os valores e idéias previstos nos programas de política econômica realizados pelo governo, ainda que tais valores e idéias não sejam legitimados pela Constituição¹⁶⁴.

E, de fato, diversas pesquisas demonstram esta compatibilidade entre a pauta do governo e as decisões do Supremo, corroborando este argumento¹⁶⁵. Por exemplo, em estudo realizado por

¹⁶¹ OLIVEIRA, Fabiana Luci de. **Os ministros do Supremo Tribunal Federal no pós-Constituição de 1988: profissionais versus políticos**. Ver. Teoria e Pesquisa n. 40-41. Janeiro-julho de 2002. p. 202.

¹⁶² Para se ilustrar esta indicação política para o Supremo, vale lembrar da biografia de Nelson Jobim e Gilmar Mendes, dois importantes articuladores da Reforma Judiciária. Jobim, antes de ser Ministro, iniciou sua trajetória pública como deputado federal pelo PMDB, participando da relatoria da revisão constitucional de 1993 – aonde pautou as diretrizes que a reforma judiciária viria a tomar, conforme se analisará a frente -, tornando-se Ministro da Justiça de FHC até ser indicado ao posto de Ministro do STF, posto que ocupou de 1997 até 2006, saindo somente após a implementação da reforma judiciária e do julgamento da ADI que declarou a constitucionalidade do CNJ. Quanto a Gilmar Mendes, por sua vez, exerceu a função de Assessor Técnico na Relatoria da Revisão Constitucional na Câmara dos Deputados (1993- 1994), assessor Técnico no Ministério da Justiça, na gestão do Ministro Nelson Jobim (1995-996), até ser indicado ao Supremo também por FHC, em 2002.

¹⁶³ CALDAS, Camilo Onoda. **O Estado**. Estúdio: São Paulo, 2014. p. 14.

¹⁶⁴ FREITAS, op. cit. p. 36.

¹⁶⁵ O Superior Tribunal de Justiça também parece convergir para as ações pretendidas pelo governo: conforme pesquisa realizada por Grangéia, na qual procurou levantar a relação entre os valores difundidos pelo Banco Mundial e as decisões do STJ, conclui em sua pesquisa que “muitos dos valores defendidos pelo Banco (eficiência, independência, transparência, acessibilidade) são adotados pelo STJ”. GRANGEIA, Marcos A. **A crise de gestão no**

Oliveira em 2005 acerca das ações contra as privatizações, foi possível demonstrar que “das 53 ações que se encontram no STF e no STJ, apenas sete (13,2%) ainda estão em andamento; todo o restante (86,8%) já foi arquivado – ou está em vias de ser – e não conseguiu impedir a desestatização das empresas que foram a leilão”¹⁶⁶. Isto é, ainda que a magistratura recebesse e desse seguimento a este tipo de processo, os mesmos, chegando à cúpula do Judiciário, tornavam-se infrutíferos.

Deste modo, ainda que tantas vezes contestadas a constitucionalidade das reformas neoliberais empreendidas pelo governo, diferentemente do restante da magistratura o Supremo se mostrou um grande aliado, em face de sua afinidade com as políticas governamentais. Conforme aponta Almeida, nesse sentido,

A descentralização do Judiciário e a falta de coerência entre os diversos tribunais regionais transformaram a privatização em uma batalha judicial. Ainda assim, a convergência entre a política do Executivo e a interpretação da Constituição dada pelo Supremo permitiu a continuidade do programa. A congruência entre os principais atores institucionais com poder de veto – o Executivo, a maioria parlamentar e o Supremo Tribunal Federal – explica o êxito da privatização (ALMEIDA, 1999).

Ou seja, observa-se aqui que a coerção das formas sociais perpassa a atuação das diferentes faces do governo, incidindo também sobre as instituições judiciárias e que, se no período desenvolvimentista isto se mostrava pela aliança da burguesia local com os tribunais, de maneira regionalizada e, portanto, descentralizada, no pós-fordismo este processo de coerção opera especialmente a partir de uma relação centralizada na cúpula do Judiciário, mais próxima ao governo, o que facilita a interlocução e o controle das ações judiciárias pelo bloco no poder, centrado no favorecimento de uma burguesia financeira internacionalizada. Em outras palavras, se no período liberal e desenvolvimentista a burguesia local era favorecida por um poder judiciário difuso e patrimonialista, a partir do pós-fordismo passa a haver a necessidade de uma

Poder Judiciário: os problemas, as conseqüências e os possíveis caminhos para a solução. Enfam. p.143. Disponível em: http://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2013/01/2099_Des_Marcos_Alaor_Artigo_ENFAM_28_4_2011_editado.pdf. Acesso em: 27.08.12.

¹⁶⁶ OLIVEIRA, 2005, op. cit. p. 575.

centralização e verticalização do sistema judiciário, a fim de uma elite internacionalizada controlar a sua ação.

E é por isto que, conforme se observará a partir de agora nos itens a seguir, a grande batalha travada na reforma do Judiciário foi a centralização e verticalização do sistema, bem como a busca por uma “burocratização eficiente” neste Poder.

2.2 A crise e a reforma do Judiciário brasileiro e o Banco Mundial

Até o momento e considerando-se o cenário do pós-fordismo, buscou-se traçar os elementos responsáveis por impulsionar a reforma do Judiciário: quanto aos elementos externos, conforme visto no primeiro capítulo, é possível dizer que as causas que levaram à reforma do Judiciário – não só no país, conforme visto – foi a financeirização e a reestruturação produtiva decorrentes do novo regime de acumulação, que exigiram um ambiente de maior certeza e segurança jurídicas e controle social; quanto aos elementos do cenário doméstico, viu-se que o ranço patrimonialista, em função de seus laços de favorecimentos com a burguesia mostravam-se um obstáculo às necessidades deste novo regime de acumulação, imputando ao Judiciário imprevisibilidade e comprometendo-lhe a sua credibilidade.

Tal situação foi ainda agravada pela forte independência consagrada a estes magistrados pela nova Constituição Federal. E soma-se a eles, ainda, o surgimento de uma camada progressista de magistrados, com uma postura de maior valorização do social em detrimento da estrita legalidade, o que também contribui para um ambiente de incertezas prejudicial ao capital. E dito isto, agora, cabe verificar, enfim, o cenário de crise e reforma do Judiciário nacional, e, assim, do processo que levou à criação do Conselho Nacional de Justiça.

Conforme capítulo anterior, o país, diante de seu cenário econômico de crise, foi compelido a ceder às exigências impostas pela comunidade internacional, sobretudo nos governos FHC, promovendo assim diversas alterações institucionais com vistas à redução do Estado e uma “burocratização mais eficiente”. Não por acaso, e considerando-se a proeminência que adquire o Poder Judiciário neste panorama, também se propagou pelo Brasil um acentuado

discurso de crise judiciária, embasado nas premissas propagadas pela escola Análise Econômica do Direito. Com isto, o Judiciário brasileiro passou a ser taxado de ineficiente, custoso, moroso, etc, conforme bem se observa nas palavras do analista Castelar Pinheiro, à época pesquisador do IPEA e economista vinculado BNDES, bastante atuante na formulação das pesquisas que embasaram a reforma judiciária no país:

Os problemas que afetam o judiciário na maior parte dos países em desenvolvimento, traduzindo-se em justiça morosa e por vezes parcial ou imprevisível, por vezes prejudicam o desempenho econômico desses países de diferentes maneiras. A proteção insuficiente dos contratos e dos direitos de propriedade estreita a abrangência da atividade econômica, desestimulando a especialização e dificultando a exploração de economias de escala, desencoraja investimentos e a utilização do capital disponível e, por fim, mas não menos importante, distorce o sistema de preços, ao introduzir fontes de riscos adicionais nos negócios (...)

No Brasil, as deficiências do judiciário, decorrentes de seu perfil institucional e de sua estrutura administrativa, se vêem acentuadas pela: instabilidade do quadro legal do país, pelo arcaísmo e excessivo formalismo dos códigos de processo, pela má formação de juízes entre outros fatores. De modo geral, os procedimentos vigentes tornam o processo judicial muito lento e burocratizado¹⁶⁷.

Ou seja, em face do impacto na economia é que o discurso da ineficiência estatal atingiu também o Poder Judiciário. Assim, diante de todos os problemas que apresentava, o sistema judiciário passou a compor o chamado “custo país”:

O sistema jurídico é acusado de ser dos principais obstáculos ao crescimento econômico, especificamente pelos custos necessários para o *contractual enforcement* e o *contractual repudiation*, ou seja, de se constituir obstáculo ao bem estar social do mercado na ótica liberal. O custo país, entendido como todos os custos acrescidos ao da transação, aponta para ausência de maior eficiência do Poder Judiciário na garantia dos dogmas (propriedade privada e contrato), já que estes elementos seriam fundamentais para o perfeito funcionamento do mercado. A deficiente qualidade do sistema de justiça é apontada como um dos fatores da estagnação econômica, demandando, assim, um realinhamento à nova ordem mundial¹⁶⁸.

Neste cenário, passou a haver inúmeras pressões de reforma do Poder Judiciário, tal como apontou Falcão: “no Brasil, o exercício da função jurisdicional tem sido objeto de críticas,

¹⁶⁷ PINHEIRO, op. cit. p. V.

¹⁶⁸ ROSA, op. cit. p. 61-2

sobretudo de economistas e empresários, em nome dos efeitos perversos que o mau funcionamento do Judiciário teria sobre os mais diversos mercados¹⁶⁹. E estas críticas, conforme o autor, estariam vindo especialmente de pesquisadores ligados à Análise Econômica do Direito, como por exemplo, os estudos de Arida: nesta análise, verifica-se uma suposta contribuição da magistratura brasileira para o incremento de riscos do investidor, uma vez que os juízes estariam provocando uma “incerteza jurisdicional” relacionada à imprevisibilidade de suas decisões judiciais¹⁷⁰. Diante disto, explica Falcão que nesta conjuntura

O problema era a qualidade (previsibilidade / imprevisibilidade) das decisões judiciais. Razão pela qual, se o país pretendesse garantir um Estado de Direito favorável à estabilidade econômica e aos investimentos globalizados teria, antes, que assegurar maior controle da discricionariedade hermenêutica dos juízes¹⁷¹.

E, conforme se verificará a frente, de fato houve um movimento de verticalização e hierarquização do Judiciário nacional para efetivação deste controle, seja com a promulgação da súmula vinculante, ou, até mesmo, com a estrita vigilância da produtividade da magistratura realizada pelo Conselho Nacional de Justiça.

Mas antes de se verificar as medidas tomadas durante a reforma, ainda vale a pena citar demais elementos que demonstram esta preocupação que se formou com o impacto do Judiciário nas relações econômicas a partir de então, tal como a pesquisa qualitativa realizada por Aith, intitulada “O impacto do Judiciário nas atividades das instituições financeiras”, na qual aponta que

Há cerca de uma década os diretores jurídicos dos bancos vem se reunindo, ao menos uma vez por mês, para discutirem a relação do judiciário com o sistema financeiro e as questões jurídicas que interessam aos bancos. Nessas reuniões, sigilosas, já se discutiu corrupção de juízes, morosidade da justiça e os projetos de reforma do judiciário¹⁷².

¹⁶⁹ FALCÃO *et al.* op. cit.

¹⁷⁰ “In the Brazilian case, jurisdictional uncertainty may thus be decomposed, in its anti-creditor bias, as the risk of acts of the Prince changing the value of contracts before or at the moment of their execution and as the risk of an unfavorable court ruling”. Ibid.

¹⁷¹ Ibid

¹⁷² AITH, Márcio. O impacto do Judiciário nas atividades das instituições financeiras. In: PINHEIRO, Armando Castelar (org.). **Judiciário e Economia no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. p. 105.

No mesmo trabalho, Aith transcreve o seguinte trecho da fala de um diretor de banco não identificado, obtida nas entrevistas que realizou durante a pesquisa:

O cálculo do *spread* leva em consideração, basicamente, os custos administrativos do banco e os riscos da operação. Como o judiciário tem uma estrutura burocrática grande, os bancos são obrigados a construir estruturas grandes o suficiente para acompanhar os processos existentes, o que encarece os custos administrativos do banco. De outro lado, a morosidade do judiciário torna mais arriscado aos bancos reaverem os créditos na justiça, o que também encarece os *spreads*¹⁷³.

Ou seja, as palavras do diretor deixam evidentes quais são as preocupações do setor financeiro com o Judiciário nacional. Ademais, podem-se citar inúmeras reportagens apontando os custos do Judiciário brasileiro para a economia, tal como a da revista norte-americana *The Economist*, em que se ressalta os defeitos do Judiciário no Brasil, sendo este "devagar, cheio de casos sem importância que desviam a Justiça do que realmente importa e preso em procedimentos inúteis"¹⁷⁴, ou, então, reportagem do jornal Folha de São Paulo, em que com base em estudos de Castelar Pinheiro aponta que a "Morosidade do Judiciário custa R\$ 10 bi ao país por ano"¹⁷⁵.

E em função desta preocupação com o impacto do Judiciário na economia, e em consonância com as reformas neoliberais que já vinham sendo promovidas no país, a partir da década de 1990, o país passa a sofrer também com pressões para reformas no sistema judiciário.

Conforme já verificado no item 1.4, especialmente o Banco Mundial passou a emanar diretrizes para o Judiciário brasileiro, pressionando por mudanças com vistas a se promover maior acesso à justiça, eficiência, transparência, previsibilidade, proteção à propriedade privada e aos contratos, etc – ou seja, os valores recomendados para os Judiciários conforme analisado no capítulo anterior. Tal como deixa claro a própria instituição no já mencionado Documento Técnico 319, e em consonância com o já exposto no item 1.4,

A reforma do Judiciário faz parte de um processo de redefinição do Estado e suas relações com a sociedade, sendo que o desenvolvimento econômico não

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ "Sistema Judiciário brasileiro é defeituoso, diz 'The Economist'". Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/story/2004/03/040325_reformacl.shtml. Acesso em: 2014.

¹⁷⁵ "Morosidade do Judiciário custa R\$ 10 bi ao país por ano". Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54735.shtml>. Acesso em: 2014.

pode continuar sem um efetivo reforço, definição e interpretação dos direitos e garantias sobre a propriedade. Mais especificamente, a reforma do judiciário tem como alvo o aumento da eficiência e da equidade em solver disputas, aprimorando o acesso à justiça que atualmente não tem promovido o desenvolvimento do setor privado¹⁷⁶.

E é a partir desta lógica voltada para o mercado, tal como fica explícito no trecho acima transcrito, que foram elaboradas as diretrizes para os Judiciários da América Latina e do Brasil pelo Banco Mundial. Foram inúmeras as alterações implantadas no Brasil em convergência com as recomendações deste organismo internacional, sobretudo as explanadas no Documento Técnico 319 – que visa estabelecer um padrão de reforma para os Judiciários na América Latina.

Vale citar alguns exemplos que mostram esta identificação da reforma judiciária brasileira com as diretrizes do Banco. Iniciando-se pelas questões processuais, tal como aponta Banco Mundial,

Os códigos de processo provêm o arcabouço para processar as ações e são um importante elemento para a reforma do Judiciário (...) a revisão ou devida efetivação das disposições contidas nos códigos de processo também podem reduzir os atrasos e o acúmulo processual (...) Outrossim, um estudo sobre a morosidade deve ser conduzido para identificar quais procedimentos causam os maiores atrasos, possibilitando a sua revisão durante o processo de reforma¹⁷⁷.

Assim, e em consonância com o estabelecido pelo organismo internacional, o Brasil realizou inúmeras reformas em seus códigos de processos, tal como as “mini reformas processuais” no âmbito civil a partir da década de 1990. Tal como aponta Junqueira, as alterações no CPC visaram instituir o processo sincrético e assim, alcançar maior efetividade e celeridade processual:

As Leis 8.952/1994, 10.444/2002 e 11.232/2005, vêm almejando dar efetividade as normas processuais existentes no tocante à execução dos julgados. Atualmente, a execução tornou-se uma fase de prolongamento da fase de cognição, dentro de um mesmo processo, tendo por objetivo antecipar a tutela jurisdicional com celeridade e eficiência. Desde a edição da lei 8.952/1994, o “processo de execução” autônomo deixou de existir em relação às obrigações de fazer, de não fazer e de entregar coisa, passando a execução a constituir uma fase de cumprimento a ser realizada depois da cognição. A lei 10.444/2002 reforçou a lei 8.952/1994 trazendo a antecipação de tutela como meio de dar

¹⁷⁶ DAKOLIAS, op. cit.

¹⁷⁷ Ibid.

maior celeridade ao exercício da função jurisdicional. Posteriormente, a lei 11.232/2005 alterou o conceito de sentença e a forma de procedência da liquidação, na tentativa de alcançar a efetividade e celeridade do processo civil brasileiro¹⁷⁸.

Outro caso bastante ilustrativo deste movimento é a imposição do estabelecimento de mecanismos alternativos de resolução de conflitos. E isto porque, conforme dispõe o Documento Técnico 319, os meios alternativos se tratam de uma forma eficiente para fugir da corrupção do sistema judicial formal, de sua morosidade, para se obter efetivo sigilo do processo e até para o caso de se saber que a demanda no judiciário formal será negada¹⁷⁹!

E um exemplo do estabelecimento de meios alternativos no Brasil foi a nova Lei de Arbitragem, nº 9.307 de 1996, que modificou este instituto no cenário brasileiro a fim de facilitar a resolução de conflitos envolvendo valores patrimoniais disponíveis. Assim, se antes a decisão arbitral deveria ser homologada pelas partes, tendo esta natureza contratual, a partir da lei a arbitragem passou a ter natureza jurisdicional, sendo o Judiciário responsável tão somente pela execução da sentença arbitral. O benefício, tal como aponta o relatório 319, é que contratos de alta monta possam fugir das mazelas inerentes a um sistema judiciário defeituoso:

Em diversos países, as câmaras do comércio tem serviços de arbitragem para contratos e disputas comerciais, uma vez que atrasos no setor privado podem significar custos excessivos e sérios transtornos às transações. Esses serviços proporcionam às companhias (...) árbitros que podem estar mais familiarizados com a natureza dos negócios do que os magistrados, tornando-se uma grande vantagem quando os valores em disputa são altos¹⁸⁰.

Ademais, o Banco Mundial ressalta a importância de se realizar acordos, sendo que os mesmos “devem obrigar as partes e ser reconhecidos em juízo para não gerar maiores delongas no processo”¹⁸¹. E, de fato, a conciliação tem recebido um grande incentivo no Brasil, o que se

¹⁷⁸ JUNQUEIRA, Carla S. **As reformas processuais civis responsáveis pela busca do sincretismo e da instrumentalidade do CPC brasileiro**. Portal Âmbito Jurídico. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8726%3C. Acesso em: 01.06.2014.

¹⁷⁹ DAKOLIAS, op. cit.

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ DAKOLIAS, op. cit.

observa com os mutirões realizados na Semana Nacional de Conciliação no país e as semanas de conciliação que se tornaram comuns nos tribunais¹⁸².

Outro meio de desafogar a justiça comum, também realizado nos moldes do Banco Mundial¹⁸³, foi a promulgação da Lei de Juizados Especiais no Brasil (Lei nº 9.099 de 1995). Por meio de maior informalidade e procedimento reduzido, tal como sugeridos pelo referido organismo internacional, procurou-se dar maior celeridade e reduzir os custos para os processos cujo valor da causa não excedesse a quarenta salários mínimos – colaborando para, além de desafogar a justiça ordinária, dar celeridade aos processos, maior objetivo da medida, tal como aponta Mascaro:

(...) a previsão constitucional da justiça de pequenas causas será um dos elementos do amplo programa de reformas processuais que, no caso em tela, terá preocupação específica não tanto com a democratização da justiça, mas sim basicamente com sua rapidez. A divisa dos Juizados Especiais Cíveis, instituídos pela Lei nº 9.099/95, em vez de democratização da justiça e popularização dos julgados, por meio de uma nova forma de julgamento, mais socializante, representou um desafogamento das demandas judiciais, por meio de processos céleres e sem grande nível de aparatos técnicos que os retardasse. O grande número de processos e o crescente desaparelhamento das justiças, somado ao quadro insuficiente de juizes, fará dos Juizados Especiais Cíveis, em vez de um elemento de democratização do processo, uma fileira a mais da tecnicização do Poder Judiciário¹⁸⁴.

Conforme visto, Mascaro toca em um ponto bastante relevante ao tratar dos Juizados de Pequenas causas: a questão da tecnicização, com vistas à celeridade, em detrimento da democratização da Justiça. Aqui vale adiantar que, quando se tratar das medidas voltadas ao acesso à Justiça durante a tramitação da emenda 45, se verá que foram diversas as propostas no sentido de democratizar o acesso ao Judiciário, e, apesar disto, o resultado final, conforme já indicado por Mascaro, não será positivo.

¹⁸² Para uma análise estatística destes mutirões, vide <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/aceso-a-justica/conciliacao/semana-nacional-de-conciliacao>. Acesso em 03.06.14.

¹⁸³ “Os juizados de pequenas causas, com competência para julgar casos até determinados valores, são uma opção de reduzir os acúmulos processuais nas cortes superiores e ampliar o acesso à justiça, podendo ajudar na diminuição da morosidade (...) visando criar uma instancia adequada de resolução de conflitos e permitir o acesso às Cortes, onde as partes podem ser barradas devido a falta de recursos econômicos, é importante considerar a implementação de um sistema onde os litigantes possam apelar sem advogados (...) os procedimentos devem ser oral, para que as partes possam facilmente explicar os motivos da disputa ao juiz”. DAKOLIAS, op. cit.

¹⁸⁴ MASCARO, op. cit. p. 208-9.

Também vale dizer que esta imposição de reformas por organismos internacionais foi bastante perceptível para os atores envolvidos com o Judiciário: em nota oficial, o então presidente da OAB, Reginaldo Oscar de Castro, declarou que

O País foi transformado em laboratório de experiências de organismos internacionais, marcadamente os de natureza financeira, a exemplo do Fundo Monetário Internacional, cujas receitas, pretensamente salvadoras, são desprovidas de qualquer sensibilidade ao conteúdo social, a ser exigido quando se cuida de povos e não meras cifras (...) É inadmissível que o Estado brasileiro se subordine, tão mansa e subalternamente, a interesses externos, de índole especulativa, comprometedores do desenvolvimento nacional, supressivos de empregos, de educação, de saúde pública e privada, agravando sobremaneira o quadro de exclusão que esmaga largas parcelas de nossa população, além de por em risco a estabilidade política e institucional, a duras penhas conquistada (...) A presente crise, antes de ser econômico-financeira, é crise de confiança. Resulta da conduta transgressora do Estado que, submisso a todo tipo de pressão, desconhece os limites legais, recorre a expedientes casuísticos, abusa de medidas provisórias e insiste em repassar à sociedade o custo de sua ineficiência¹⁸⁵.

No mesmo sentido, Marcelo Semer, da Associação de Juízes para a Democracia:

A Associação dos Juízes para a Democracia (AJD) é a favor de uma profunda reforma do Judiciário. Incomoda-se, no entanto, quando vê a reforma do Judiciário colocada no jogo da reforma do estado que o mercado quer.

A atual é a melhor Constituição que já tivemos. As reformas que dela tem sido feitas, em geral, a pioraram. A idéia de reforma indica que a Constituição está ruim. Ademais em boa medida o paradigma da reforma é refratário à idéia de Estado Democrático Social que está na Constituição. Em geral reduziram o poder do Estado Democrático Social e ampliaram o poder do mercado. Reforma não é necessariamente avanço, aliás, em geral tem piorado o perfil do Estado brasileiro.

Reforma do Judiciário pode ter o mesmo sentido? Documento do Banco Mundial exige a previsibilidade e eficiência do Judiciário, o contrário produz riscos e que o Judiciário deve garantir direitos individuais e da propriedade. Esta interpretação não coincide com os que defendem uma reforma do Judiciário em vista da ampliação do acesso. Por isso a idéia de Reforma é plurívoca¹⁸⁶.

¹⁸⁵ CASTRO, Reginaldo Oscar. **Revista da OAB**, 1999. p. 274.

¹⁸⁶ SEMER, Marcelo. Continuando os diálogos. In. CARBONARI, Paulo César (org.). **Relatório Reforma do Judiciário**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 55-6.

E, conforme se verificará a partir de agora, o maior passo em direção às diretrizes impostas pelo Banco Mundial certamente foi a promulgação da Emenda 45 de 2004, que levou a cabo a reforma na Justiça brasileira, trazendo inúmeras transformações para o Poder Judiciário, entre as quais a criação do Conselho Nacional de Justiça. E é em função de sua importância e da complexidade que tomou o processo que levou a sua promulgação, que a mesma será analisada mais detidamente em tópico separado a seguir, aonde se ressaltará a sua convergência com as orientações do Banco Mundial sempre que cabível.

2.3 A Emenda Constitucional 45 de 2004

Para se ter dimensão da importância que adquiriu a Emenda Constitucional 45 de 2004, vale dizer que a discussão da matéria foi tão acalorada que teve início em 1992 e foi aprovada somente no ano de 2004. Ou seja, foram cerca de 12 anos de tramitação, com inúmeras propostas apresentadas (muitas vezes divergentes) e uma diversidade de atores envolvidos. E uma vez que se tratou de um processo bastante dinâmico, longo e complexo, e em uma tentativa de se contemplar os mais importantes aspectos de toda a reforma, a sua análise se dividirá em dois enfoques distintos: no primeiro eixo se examinará o debate político acerca da reforma judiciária sob a perspectiva da tramitação da emenda 45, desde a sua proposição, em 1992, à sua promulgação, em 2004, contemplando-se todas as relatorias que recebeu no Congresso Nacional.

Na segunda parte, a ênfase será dada à discussão em torno da matéria que permeou a reforma, procurando-se englobar o amplo rol de propostas apresentadas a partir de três eixos principais, seguindo classificação proposta por Arantes¹⁸⁷: acesso à justiça, jurisdição e controle da magistratura. Conforme se verá, no primeiro eixo se examinará propostas como a ampliação e diferenciação da estrutura judiciária com vistas a melhorar o acesso à Justiça e também mecanismos de aproximação entre a população e o Poder Judiciário. No segundo eixo, jurisdicional, a análise se concentrará no debate político entre o governo e a oposição sobre o

¹⁸⁷ ARANTES, Rogério Bastos. Consensos e Dissensos na Reforma Constitucional do Judiciário. In: Armando Castelar Pinheiro. (Org.). **Reforma do Judiciário**. Problemas, desafios, perspectivas. Rio de Janeiro: Booklink, 2003, p. 126-7.

sistema de controle de constitucionalidade das leis e atos normativos, destacando-se especialmente a questão da polêmica súmula vinculante. Finalmente, no terceiro eixo, em que será abordado o controle do Judiciário, a análise se concentrará na discussão e propostas em torno do objeto desta pesquisa, o Conselho Nacional de Justiça. Neste ínterim, uma vez que se tem interesse direto neste tema, será apresentado um maior detalhamento dos debates que se travaram e das diferentes configurações propostas acerca do órgão nos projetos apresentados.

Vale dizer ainda que em ambas as perspectivas, seja a da tramitação ou da matéria debatida, todo o processo será analisado procurando-se evidenciar a ação dos atores envolvidos na conformação deste novo cenário para o Judiciário, a fim de se perceber, com esta abordagem, como efetivamente a ação humana se vinculou ao contexto de transformação e constituição das instituições judiciárias no processo de reforma. Assim, a partir da análise das diversas declarações realizadas por políticos, entidades, magistrados e etc, serão levantadas as inúmeras posições divergentes que surgiram neste percurso, e que por vezes bateram de frente com a própria lógica de acumulação do capital.

E antes de se iniciar, vale fazer desde já uma introdução ao processo de reforma, a fim de se ter uma visão geral preliminar do panorama que se formou durante a tramitação da emenda:

Conforme sistematização elaborada por Vilhena, a matéria debatida pode ser classificada em três eixos principais: economicista, democratizante e corporativista. As propostas economicistas, conforme o autor, foram aquelas direcionadas a “adequar o Judiciário ao que quer o Banco Mundial, no sentido de superar a imprevisibilidade, ampliar a concentração de poderes e reverter um excesso de democracia – por exemplo, a idéia de que o juiz só aplica lei que considera justa”; as propostas democratizantes se voltaram à “construção de maior transparência no Judiciário” e as de cunho corporativista privilegiaram a “organização do Poder e das prerrogativas dos juízes”¹⁸⁸.

Ou seja, esta sistematização indica bem os *lobbies* e reivindicações que contornaram toda a discussão, conforme se verá. E foram diversos os agentes envolvidos, podendo-se mencionar desde já o PSDB de Fernando Henrique Cardoso e a sua base aliada – durante a maior parte da reforma enquanto governo –; os partidos de esquerda, sobretudo o PT – que passou a ocupar o

¹⁸⁸ VILHENA, Oscar Vieira. Ampliando os diálogos. In. CARBONARI, Paulo César (org.). **Relatório Reforma do Judiciário**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 15-16.

governo ao final da reforma, quando a emenda foi promulgada –; a Magistratura, dividida em suas associações e o posicionamento dos próprios órgãos do Judiciário ou, ainda, dividida entre a magistratura de base e a cúpula do Judiciário – sobretudo STF, STJ e TST –; a Ordem dos Advogados do Brasil; os servidores do Poder Judiciário, as associações de classe, as associações civis e a academia, aonde foram bastante influentes os pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, os pesquisadores do Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP) e as pesquisas financiadas pela Fundação Ford¹⁸⁹ e pelo próprio Banco Mundial¹⁹⁰.

Relacionando-se os principais grupos entre os acima mencionados, com os eixos de discussão apresentados por Vilhena, pode-se adiantar desde já, conforme se perceberá, que i) na defesa das propostas economicistas, se encontram o executivo federal e a bancada governista do Congresso Nacional – que, na maior parte da tramitação da reforma, se deu no governo Fernando Henrique Cardoso e, a partir de 2002, no governo Lula, quando foi aprovada; ii) em defesa das propostas democratizantes, lutaram as organizações civis, reivindicando especialmente um maior acesso à Justiça e, também, os partidos de esquerda, sobretudo o Partido dos Trabalhadores antes de adentrar no executivo federal com o governo Lula e finalmente, iii) na defesa das propostas corporativistas, se encontraram os interesses específicos das instituições, tais como da magistratura de base, da cúpula do Judiciário, da OAB, do Ministério Público etc.

Embora não se trate de uma associação rígida¹⁹¹, vale a pena se atentar para estas vinculações na análise da emenda que se fará a seguir, percebendo-se como as ações do governo acabam por se conformar com a coerção que exerce a forma política estatal – seguindo assim a lógica de reprodução do capital –, e que, apesar disto, demais propostas que não economicistas, acabam sendo levantadas no debate, com o que se pode perceber que, embora a estrutura das

¹⁸⁹ Por exemplo com o financiamento do seminário Reforma sobre o Poder Judiciário, em parceria com o Instituto de Acesso à Justiça – IAJ e da publicação de seu resultado na Biblioteca Virtual de Ciências Humanas, sob o título Relatório Reforma do judiciário e organização de Paulo César Carbonari.

¹⁹⁰ O Banco Mundial, além dos relatórios mencionados, deu apoio, juntamente com a Fundação Tinker, à publicação do estudo “Judiciário e Economia no Brasil”, organizado por Armando Castelar Pinheiro e publicado na Biblioteca Virtual de Ciências Humanas.

¹⁹¹ Aqui vale fazer uma ressalva para dizer que, apesar desta identificação entre atores e propostas defendidas ser válida e indicar o caminho para se entender quais as medidas que foram aprovadas e por quem, vale apontar que não se trata de uma associação rigorosa, sendo que uma determinada entidade pode defender, ao mesmo tempo, medidas corporativistas e economicistas, ou economicistas e democratizantes e assim por diante. Por exemplo, no que diz respeito à magistratura, a Associação de Juizes para a Democracia foi bastante exemplar na defesa de interesses democratizantes, e, em sentido oposto, o STF um grande aliado da posição governista, conforme se perceberá adiante.

relações de produção conforme a direção da ação social, o que foi visto no primeiro capítulo, o desenvolvimento das relações sociais se faz a partir de um processo dialético, permeado e impulsionado por um movimento de conflitos e resistências.

2.3.1 O processo político de tramitação da Emenda Constitucional 45: da propositura à promulgação

O debate sobre uma reforma do Poder Judiciário teve seus primeiros passos no curso de transição para o pós-fordismo, momento em que o país vivia a fase final do período desenvolvimentista. Ainda em junho de 1975, em pleno Regime Militar, foi apresentado ao então presidente da República Ernesto Geisel um relatório elaborado pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal apontando um diagnóstico dos problemas do Judiciário.

Porém, em face do regime autoritário, o relatório foi bastante tímido ao apontar as deficiências do Judiciário, se limitando a relatar problemas como a morosidade e o alto custo do sistema. Considerando-se que um Judiciário fortalecido não interessa a um regime ditatorial, não surpreende que a iniciativa não tenha surtido efeitos. Apesar disto, é interessante observar que mesmo em um regime de exceção, já despontavam as críticas ao Poder Judiciário que se tornariam freqüentes na década de 1990.

Com a redemocratização do país, novamente veio à tona a discussão acerca do Judiciário. Na própria Assembléia Constituinte se levantou inúmeras propostas para modificá-lo. Conforme visto, o debate travado na ANC resultou em algumas alterações estruturais e uma ampla independência do Poder Judiciário, o que se tornou um dos principais motivos, na década de 1990, para a sua reforma.

Assim, somente nos anos 1990 pode-se falar que se inicia, efetivamente, a primeira etapa do processo de reforma do Judiciário. Seu primeiro marco foi em 26 de março de 1992, durante a presidência de Collor de Melo (1990-1992), quando o deputado federal Hélio Bicudo, do Partido dos Trabalhadores, apresentou uma proposta de emenda constitucional com vistas a modificar a estrutura do Poder Judiciário. O projeto de Bicudo, entre outras medidas, buscou combater o patrimonialismo no Judiciário e privilegiar a participação popular, se enquadrando nas propostas de cunho democratizante, conforme sugerido por Vilhena.

No entanto, apesar do deputado petista ter encabeçado a iniciativa, não foi a sua proposta o que determinou de fato as demais etapas do percurso que levou à reforma: com a ocasião da revisão constitucional em 1993, foi apresentado por seu relator e então deputado Nelson Jobim (PMDB), da base governista, um projeto para o sistema judicial que pautou todo o debate que se seguiu acerca da reforma do Judiciário¹⁹².

Conforme aponta Arantes, o diagnóstico da crise da Justiça feito por Jobim foi além das causas estruturais e materiais mais evidentes, chamando a atenção para a necessidade de rever o modo de intervenção do judiciário no processo político, através, principalmente, do sistema de controle de constitucionalidade das leis. Ademais, o deputado peemedebista buscou introduzir novas formas de controle e fiscalização da atividade da magistratura¹⁹³.

Neste momento, vale lembrar, já se vivia o governo tucano de Itamar Franco (1993-1994), no qual despontou a ascensão do neoliberalismo no Brasil. Ante as exigências de reformas estruturais que passavam a ganhar força à época e alcançavam inclusive o Judiciário nacional, percebe-se que houve uma apropriação da iniciativa de reforma de Bicudo – de eixo democratizante –, a fim de se levar a outro programa de transformações – de eixo economicista. Neste sentido, o jurista Dalmo de Abreu Dallari declarou, em entrevista à Folha de São Paulo, que

(a reforma) começou a partir de uma sugestão do Banco Mundial. Não foi a preocupação com a melhoria da qualidade do judiciário que inspirou a reforma. Na verdade, o governo FHC usou um artifício partindo de uma proposta de emenda constitucional do então deputado Hélio Bicudo, que fez uma proposta alterando alguns pormenores da organização do Judiciário. Valendo-se disso, os congressistas do Executivo fizeram uma proposta que mudava todo o Judiciário como se fosse um pequeno aditamento da proposta de Hélio Bicudo, mas com a intenção de que isso tudo passasse rapidamente. No entanto houve reações, não passou¹⁹⁴.

Em 2003, o próprio Bicudo declarou, também em entrevista à Folha de São Paulo, que a sua “proposta não tem nada a ver com a que está no Congresso. Ela foi completamente

¹⁹² ARANTES, op. cit; ARANTES & SADEK, Introdução. In: SADEK, Maria Tereza (org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.p. 10.

¹⁹³ ARANTES, op. cit. p. 121.

¹⁹⁴ “Operação Anaconda reacende discussões sobre reforma do Judiciário”. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54627.shtml>. Acesso em: 2014.

desfigurada”¹⁹⁵. Ou seja, é a vertente economicista, e não democratizante, que predominará nas fases seguintes do processo de reforma, inclusive com a transição para o governo Lula em 2003 conforme se verá mais adiante.

Após o projeto de Jobim, pode-se dizer que segunda etapa da reforma se iniciou em 1995, já no governo Fernando Henrique Cardoso, com a instalação da Comissão Especial de Reforma do Judiciário e a escolha do deputado Federal Jairo Carneiro, do PFL-BA para relator do projeto¹⁹⁶. A proposta de Carneiro defendeu um alto grau de verticalização do Poder Judiciário, sendo por isto amplamente criticada:

As principais críticas apontaram uma tendência de centralização do sistema judicial e de redução do acesso à Justiça. Os mais indignados com a proposta chegaram a compará-la ao Pacote de Abril de 1977, por meio do qual o governo Geisel introduziu a advocatária, mecanismo que concentrava poder no Supremo Tribunal Federal, em detrimento das instâncias inferiores do Judiciário. O próprio autor da PEC 96/92, Hélio Bicudo, foi um dos que estabeleceram essa associação, advertindo que o texto de Carneiro fugia completamente do espírito da proposta original por ele apresentada em 1992¹⁹⁷.

Além de Bicudo, o também petista José Genoíno teceu duras críticas à proposta de Carneiro:

(...) O deputado petista também fez críticas à proposta de Carneiro sobre o Conselho Nacional de Justiça, relacionando-a à estratégia neoliberal de reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso (...) Segundo José Genuíno, o projeto feria ainda as cláusulas constitucionais pétreas do federalismo e da separação dos Poderes e, refletindo uma ‘concepção concentracionista e autoritária’, ameaçava as garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e da irredutibilidade de vencimentos dos juízes, ‘pressupostos para a existência de uma magistratura independente e digna, única capaz de exercer a atividade jurisdicional com eficiência e imparcialidade’¹⁹⁸.

¹⁹⁵ “Autor da reforma diz que projeto foi desfigurado”. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54742.shtml>. Acesso em: 2014.

¹⁹⁶ Vale apontar que durante o período da relatoria de Carneiro foram apensadas à PEC 96/92 outros projetos de emenda constitucional, podendo-se destacar a PEC 112-A de 1995, de relatoria do deputado José Genuíno, do PT, sobre o controle externo do Judiciário e a PEC 500-A, de 1997, de autoria do Senado Federal sobre o efeito vinculante das decisões do Supremo Tribunal Federal.

¹⁹⁷ ARANTES & SADEK, op. cit., p. 11

¹⁹⁸ ARANTES & SADEK, Introdução. In: SADEK, Maria Tereza (org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.p. 12.

Pelo direcionamento dado ao projeto, pode-se observar que o poder concedido à magistratura de base já estava incomodando. Vale lembrar as inúmeras liminares contrárias às reformas estruturais concedidas por FHC, conforme visto no item anterior, que se mostravam como obstáculo à ascensão neoliberal então promovida pelo governo. E vale destacar que Jobim continuou figura influente no processo de reforma, sendo convidado por FHC a ocupar o posto de Ministro da Justiça de seu governo, função que exerceu de 1995 até 1997, quando foi indicado a Ministro do STF, onde passou a articular a reforma diretamente da cúpula do Judiciário.

Além das críticas promovidas pela esquerda, a Ordem dos Advogados do Brasil também se manifestou negativamente à proposta de Carneiro. Porém, em sentido oposto, criticou um possível reforço da independência do Judiciário:

A inspiração evidente da Proposta é o reforço, a um máximo até aqui impensável, das competências do Poder Judiciário. Para chegar à realização do propósito, ampliam-se desmesuradamente tais competências, a ponto de, no que toca ao poder de iniciativa das leis, à criação de espantosa ação direta de ilegalidade e à iniciativa legislativa direta em praticamente todos os campos do direito, perpetrar-se ameaça às atribuições constitucionais do Poder Legislativo, que nem mesmo nos tempos ditatoriais fora ousada. É evidente que, com isso, a própria estrutura da República, com seus três Poderes independentes, rui por terra definitivamente: um retrocesso jurídico sem precedentes na história do país¹⁹⁹.

Outra crítica realizada pela OAB na oportunidade foi a falta de sua participação formal nos debates²⁰⁰. Isto levou a apresentar no ano seguinte o seu próprio projeto de Reforma, o qual foi elaborado por sua Comissão de Estudos Constitucionais. Além do conselho dos advogados, a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), também reivindicou participação nos debates sobre a Reforma do Poder Judiciário, o que levou a uma união das duas entidades, que chegaram inclusive a instalar uma Comissão Mista de Reforma do Judiciário para ganhar força no debate.

¹⁹⁹ Revista da OAB, 1996, Nota Oficial – Reforma do Poder Judiciário.

²⁰⁰ “Reitere-se que tal reforma está sendo perseguida sem a participação oficial e formal da Ordem dos Advogados do Brasil, em flagrante infringência ao art. 133 da Lei Maior, que torna imprescindível a colaboração orgânica e institucional do advogado, na arquitetura da Justiça (Revista da OAB, 1996, Nota Oficial – Reforma do Poder Judiciário)”.

Apesar de toda a mobilização e debate desencadeado, o projeto de Carneiro não ganhou força sequer para ser votado no âmbito da comissão especial de reforma. Com isto, esta só vai tomar novo impulso em 1999, quando se inaugura uma terceira fase da tramitação do projeto desencadeada pelo então presidente do Senado Antônio Carlos Magalhães: após um contexto de reforma ministerial e crise da aliança governista, o senador baiano passou a tecer duras críticas ao Poder Judiciário, conseguindo instalar em abril de 1999 uma Comissão Parlamentar de Inquérito contra o Judiciário²⁰¹. A instalação da CPI teria sido desencadeada pela interpelação do senador pelo STF, em função das declarações que o senador estava propagando contra o Judiciário, mas, o que cabe destacar, é que a instauração da CPI foi amplamente criticada por atores ligados ao Poder Judiciário.

O então vice-presidente do STF, Ministro Carlos Veloso, declarou para o jornal Folha de São Paulo que “uma CPI desse tipo, generalizando acusações contra juízes, simplesmente expõe o Judiciário à execração pública”, e ainda que a CPI, no fundo, “reflete o desejo de um Poder tutelar o outro Poder”. A OAB também se manifestou neste sentido contra a CPI, e emitiu nota oficial em que defendeu a inconstitucionalidade da instalação da comissão, em que declarou que “não se pode aceitar a tentativa de intimidação do Judiciário por outro Poder; muito menos a artificiosa provocação do clamor popular ou da atoarda dos noticiários, para acuar a magistratura”²⁰².

Defende-se inclusive que a instalação da CPI foi uma tentativa de se impulsionar a reforma. Conforme aponta Melo Filho, a comissão de inquérito foi

Criada com o fim específico de desmoralizar o Judiciário e a magistratura, desgastando o seu conceito junto à sociedade, com estribo na repercussão sensacionalista que tais aspectos teriam na mídia. A idéia foi a de abrir caminho para a aprovação, com rapidez e facilidade, dado o apoio popular, de medidas limitadoras da autonomia e independência do Poder Judiciário e eliminadoras das garantias de seus membros²⁰³.

²⁰¹ ARANTES & SADEK, op. cit. p. 12-3

²⁰² Revista da OAB, n° 68, 1999, p. 277.

²⁰³ MELO FILHO, Hugo Cavalcanti. **A reforma do Poder Judiciário brasileiro: motivações, quadro atual e perspectivas.** R. CEJ, Brasília, n. 21, p. 79-86, abr/jun, 2003. p. 83.

E ainda que se defenda que não foi uma tentativa direta de impulsionar a reforma, é inegável que foi um elemento responsável para dar novo impulso à reforma: com a repercussão negativa do Judiciário que se propagou pela mídia, o momento foi aproveitado para a reinstalação da Comissão Especial de Reforma do Judiciário, agora sob a relatoria do deputado Aloysio Nunes, do PSDB.

Desta vez, como medida de se evitar o isolamento do relator, tal como havia ocorrido no projeto de Carneiro, foram nomeados sub-relatores de diversos partidos para compor a comissão: pelo critério de proporcionalidade partidária, junto com Aloysio Nunes foram nomeados Fleury Filho, que se encarregou da questão das súmulas vinculantes; Nair Xavier Lobo (PMDB-GO), para a temática da justiça especializada; Renato Vianna (PMDB-SC), encarregado da estrutura e competência do Supremo Tribunal Federal e da Justiça Federal; Marcelo Déda (PT-SE), para a questão de controle e fiscalização; José Roberto Batochio (PDT-SP), responsável por tratar de acesso à justiça e direito à sentença e, finalmente, Ibrahim Abi-Ackel (PPB-MG), para as questões referentes à direitos, garantias e disciplinas dos Magistrados, Tribunais e Juízes Estaduais²⁰⁴.

Os debates da comissão instalada foram bastante divergentes, e, apesar da diversidade de parlamentares envolvidos, o resultado final foi a apresentação, por Aloysio Nunes, de um relatório claramente voltado às reformas economicistas pretendidas pelo governo. Entre as medidas apresentadas, aponta Arantes, estavam “sugestões nada consensuais como a de extinção da justiça trabalhista ou a de concentração quase total do sistema de controle constitucional de leis no Supremo Tribunal Federal”²⁰⁵. Assim, o projeto apresentado foi amplamente criticado:

O projeto de Aloysio Nunes Ferreira foi criticado por atender principalmente os interesses do Executivo federal quanto à reforma judiciária. Por essa razão foi também duramente rejeitado pelos partidos de oposição, pela OAB e pela magistratura das instâncias inferiores do Judiciário, que se viu ameaçada pelas propostas concentradoras e centralizadoras²⁰⁶.

²⁰⁴ ARANTES & SADEK, op. cit. p. 16.

²⁰⁵ ARANTES, op. cit. p. 122.

²⁰⁶ ARANTES & SADEK, op. cit. p. 19.

Para se ter idéia da oposição ao projeto, Reginaldo Castro, presidente da OAB, chegou a afirmar que

A proposta do relator (Aloysio Nunes) verticaliza e concentra o poder na cúpula do Judiciário como nunca se viu na história republicana brasileira. Nem o Pacote de Abril, de 1977, editado com o Congresso em recesso compulsório e o AI-5, ainda vigente, ousou tanto em matéria de concentração e arbitrariedade²⁰⁷.

No calor do debate e oposição em torno de seu projeto, porém, Aloysio Nunes foi convidado por FHC a integrar a Secretaria Geral da Presidência da República, e assim o seu projeto não chegou sequer a ser votado. Isto deu início à quarta etapa de tramitação da reforma, ainda em julho de 1999:

Zulaiê Cobra, também do PSDB, substituiu Aloysio na relatoria, e apesar de pertencer ao mesmo partido de seu antecessor, apresentou um projeto muito mais próximo àquele desejado pelos partidos de oposição e pela esquerda. Porém, sob pressão do governo, sobretudo do então Ministro do STF Nelson Jobim, a relatora teve que modificar sua proposta inicial, apresentando “uma versão mais negociada” em outubro de 1999²⁰⁸. Com a nova versão apresentada por Cobra, chegou-se enfim à aprovação em dois turnos de um texto final. Com isto, a matéria foi remetida ao Senado Federal, aonde se iniciou uma quinta etapa do processo da reforma.

No Senado, a PEC tramitou sob o número 29/2000 e recebeu a relatoria de Bernardo Cabral, do PP-AM. Em parecer emitido pelo senador ele relata que houve 134 emendas apresentadas, o que mostra que, apesar de aprovado na Câmara dos Deputados, o projeto continuava a apresentar bastante divergência.

O relatório de Cabral foi aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), e, após, houve votação do projeto no primeiro turno. Ocorre que a legislatura de 2002 se encerrou antes da votação da matéria em segundo turno e, diante da não reeleição de Cabral para a nova legislatura, se iniciou um sexto e último momento da reforma. Assim, é somente em 2003, pouco antes de ser aprovada, que a matéria passou a tramitar no governo Lula.

²⁰⁷ SADEK, Maria Tereza. Controle externo do Poder Judiciário. In. SADEK, Maria Tereza (org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Konrad Adenauer, 2001. p. 145.

²⁰⁸ ARANTES, op. cit. p. 123.

Logo no início da nova legislatura, sob a justificativa de ampla renovação dos membros do Senado, o projeto foi reenviado à CCJ por José Sarney, então presidente da Casa. Com isto houve a designação de um novo relator e último para a matéria: o senador José Jorge, do PFL-PE. E apesar de o texto ter sido aprovado neste período, foi intensa a discussão em torno da reforma.

Os debates, além das divergências em relação à matéria, ficaram ainda mais acalorados pelos atritos entre o Executivo Federal e o Judiciário que se travaram no período: primeiro devido à grande batalha em torno da reforma previdenciária para os servidores públicos, que levou inclusive a trocas de farpas entre o presidente Lula e o então presidente do STF, Maurício Corrêa.

Ademais, a situação se agravou ainda mais quando Lula defendeu o controle externo do Judiciário, declarando em abril de 2003 que era necessário “abrir a caixa-preta desse poder que muitas vezes se considera intocável”²⁰⁹. Somado a isto teve ainda a Operação Anaconda, realizada pela Polícia Federal contra casos de corrupção na Justiça Federal que também levou à atritos políticos, com inúmeras manifestações da AJUFE contra o governo²¹⁰.

Um importante ator no processo de reforma, no período, foi o jurista Márcio Thomaz Bastos, nomeado como Ministro da Justiça por Lula, que lhe deu “carta branca” para articular o processo de reforma, colocada como prioridade do Ministério. Entre as principais medidas de Bastos para tanto foi a criação da Secretaria Nacional de Reforma do Judiciário, em abril de 2003, para a qual colocou à frente, como secretário-geral, o jurista Sérgio Renault.

As ações da secretaria também envolveram polêmicas, tal como a proposta de uso de verba privada para a modernização do Judiciário, que defendeu medidas como a adoção de financiamento direto de projetos de modernização de varas e juizados. Conforme declaração do secretário, à época,

²⁰⁹ “Para líder do PT, reforma do Judiciário é “emergencial”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u48375.shtml>>. Acesso em: 24.04.14.

²¹⁰ Conforme reportagem do jornal Folha de São Paulo, a Ajufe afirmou que “as acusações de corrupção descobertas na Operação Anaconda (venda de sentenças judiciais, liberação de mercadorias contrabandeadas) tem o condão de desacreditar e manchar a imagem do Poder Judiciário. Esta acusação de corrupção generalizada não condiz com a realidade e tem o condão, de outro lado, de desacreditar e manchar a imagem do Poder Judiciário em seu todo, com o desnecessário e perigoso enfraquecimento, perante a opinião pública, da Justiça Federal e dos juízes federais”, diz a nota, assinada pelo presidente em exercício da Ajufe, Walter Nunes Junior. Diz ainda que a associação dos magistrados não aceita o “uso político do episódio envolvendo alguns juízes federais de São Paulo”. “Ajufe repudia acusações generalizadas contra juízes federais”. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u55044.shtml>. Acesso em: 23.04.14.

O Poder Judiciário está obsoleto, teve poucos investimentos na captação de pessoal para a administração da máquina pública e em material. Quando há investimentos, eles não são aproveitados plenamente. Queremos difundir experiências de gestão bem sucedidas utilizando recursos da iniciativa privada. O retorno será institucional²¹¹.

O uso de recurso privado no Judiciário foi amplamente criticado, emitindo declarações desfavoráveis a esta medida o presidente do STF, Maurício Correa, o presidente do TST, Francisco Fausto, a AJUFE, a CONAMP e até mesmo o Procurador-Geral da República, Cláudio Fonteles²¹². Apesar das críticas, foi firmado pela Secretaria de Reforma um convenio com a Companhia Vale do Rio Doce, a Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro e a AMB, que instituiu o “Premio Innovare”, com vigência até os dias de hoje. Vale citar que na época, a Cia Vale do Rio Doce doou R\$ 200.000,00 para o Ministério da Justiça, ao qual a secretaria de reforma está vinculada²¹³.

Além disto, outra polêmica ocorrida durante a reforma, agora envolvendo o Ministro Thomas Bastos, foi a proposta de inspeção da ONU no Poder Judiciário feita por sua relatora Asma Jahangir após visita ao Brasil. O apoio de Thomas Bastos à sugestão de Jahangir gerou inúmeras críticas, inclusive com a divulgação de uma carta repúdio à inspeção pelos 27 presidentes de Tribunais de Justiça do Brasil²¹⁴.

Ou seja, foi um período bastante conturbado, que envolveu inúmeros atritos entre o Executivo federal e o Judiciário. Apesar disto, conseguiu-se a formação de um consenso para a aprovação da matéria no senado: após ampla discussão, negociou-se uma reforma “fatiada”, ou

²¹¹ “Governo quer verba privada no Judiciário”. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0710200310.htm>. Acesso em: 14.04.14.

²¹² Vide a reportagem de, “Governo quer verba privada no Judiciário”, de 07/10/2003, e “Presidente do STF critica uso de recurso privado na Justiça”, de 08.10.2003, ambas de SILVANA DE FREITAS e IURI DANTAS, da Folha de S.Paulo.

²¹³ Posteriormente surgiram outros casos envolvendo verba privada e o Poder Judiciário. Pode-se citar reportagem da Folha de São Paulo, que relatou casos em que bancos do governo (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e a extinta Nossa Caixa) e até mesmo um banco privado, o Bradesco, estavam pagando despesas do Poder Judiciário referentes à construção e reformas de prédios, aluguéis, informatização, compra de moveis etc . Outra polêmica envolvendo verba privada no Judiciário foi a tentativa da indústria de cigarros Souza Cruz injetar R\$ 2,4 milhões em projetos de informatização para o Poder Judiciário, em parceria com o Ministério da Justiça e a Fundação Getúlio Vargas, que iriam instituir o projeto “Justiça sem papel”. A medida foi vetada após instauração de Ação Civil Pública pelo Ministério Público Federal. “Justiça veta verba da Souza Cruz no Judiciário”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1405200516.htm>>. Acesso em: 01.04.14.

²¹⁴ Tribunais de Justiça, inspeção internacional é "humilhante". Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1210200310.htm>. Acesso em: 12.04.14.

seja, o desmembramento do projeto em duas partes, uma contendo todos os pontos consensuais da matéria e outra com os pontos divergentes²¹⁵.

Com isto, a parte consensual da matéria foi votada sem modificações e, assim, aprovada em novembro de 2004 e promulgada em sessão solene em 08 de dezembro do mesmo ano. A segunda parte da matéria, por sua vez, foi aprovada com alterações, e, assim, reenviada à Câmara dos Deputados, aonde foi reapresentada em janeiro de 2005 sob o número 358.

E antes de se passar ao próximo tópico, vale ressaltar aqui a mudança na postura de Lula e sua bancada antes de adentrar na presidência. Se antes apresentava inúmeras ressalvas à proposta de reforma, tal como se verá na análise da súmula vinculante, após ser eleito teve que se posicionar em conformidade com a manutenção da reprodução capitalista, coagido pela própria forma política estatal.

2.3.2 As propostas apresentadas para o Poder Judiciário em três eixos principais: acesso à Justiça, jurisdição e controle da magistratura

Examinado o processo de aprovação da EC 45 a partir de sua tramitação, e do debate político que se travou, agora a ênfase será dada ao debate relativo à matéria discutida em torno da emenda. Conforme proposto anteriormente, em função da diversidade da matéria apresentada esta análise será realizada a partir de três principais eixos temáticos: acesso à justiça, jurisdição e controle da magistratura.

Iniciando-se pelo primeiro eixo, conforme aponta Arantes as medidas relativas ao acesso à justiça, voltadas à ampliação e diferenciação da estrutura judiciária, foram as que receberam o menor número de propostas em relação aos outros eixos, merecendo inclusive a quase indiferença do governo²¹⁶.

²¹⁵ Em um primeiro momento, o Ministro da Justiça Márcio Thomas Bastos foi contrário a esta proposta, embora membros dos tribunais superiores e parlamentares tenham se manifestado favoravelmente à medida. “STJ e TST defendem reforma "fatiada". Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u47037.shtml>. Acesso em: 10.04.14.

²¹⁶ ARANTES, op. cit p. 127.

A posição do governo não surpreende, uma vez que neste momento a atuação estatal se direcionava para a promoção de políticas neoliberais, voltadas para o mercado, em detrimento de políticas públicas – lembrando-se que o direito de acesso à justiça pode se mostrar um grande mecanismo de reivindicação para a obtenção de direitos de cidadania, o que iria no sentido oposto dos objetivos estatais de então. Ademais, outro fator que explica a omissão governista no que diz respeito a estas medidas é o antagonismo presente entre a ampliação do acesso à justiça e o combate à explosão de litigiosidade no Judiciário pós-Constituição de 1988, um dos fatores que originaram a “crise de governabilidade” então propagada pelo governo.

No sentido oposto, porém, a esquerda, as associações civis e até mesmo algumas frações da magistratura e a OAB conseguiram levantar um debate em torno de medidas democratizantes, em um comprometimento com a garantia e a ampliação do acesso no Judiciário. Assim, apesar da apatia do governo, diversos atores se manifestaram a favor da ampliação do acesso à justiça.

Uma atuação bastante relevante foi a da Associação Juizes para a Democracia – AJD, que defendeu a necessidade de maior planejamento e aperfeiçoamento da administração do Judiciário por meio da implantação de conselhos a nível federal, que, menos do que a função de corregedoria teriam, sobretudo, a finalidade de modernizar o Poder Judiciário com vistas a melhorar o acesso à Justiça. Conforme se manifestou o presidente da associação em 1999, Dyrceu de Aguiar Cintra Júnior,

O que se faz necessário, então, é uma fiscalização administrativa, para moldar adequadamente a presença político institucional do Judiciário no Estado. Isso poderia ser feito, segundo a nossa ótica, por meio de conselhos de planejamento, em nível federal, dos Estados e do Distrito Federal. A estes conselhos caberia, em primeiro lugar, funções decisivas na administração do acesso à Justiça, no sentido de planejar e modernizar a estrutura, implantar políticas judiciárias de acordo com a proposta orçamentária, exercer iniciativa legislativa concorrente com a dos tribunais, em matérias nas quais esta iniciativa é necessária, fiscalizar o princípio do juízo natural (...). Cada conselho, atuando decisivamente no estabelecimento de metas anuais de política judiciária e planejamento administrativo, no âmbito de cada estrutura, poderia auxiliar na tão esperada modernização do Judiciário e na escolha de prioridades, para melhor atendimento dos interesses da população²¹⁷.

²¹⁷ ARANTES & SADEK, op. cit. p. 120.

A Associação dos Juizes Federais do Brasil - AJUFE também manifestou sua preocupação com a ampliação do acesso à Justiça e a sua democratização. Paulo Sérgio Domingues, seu presidente à época, defendeu que “o acesso dos pobres à Justiça passa diretamente pela ampliação das defensorias públicas, advogados pagos pela União para defender os que não têm dinheiro para contratos escritórios de advocacia (...) o Executivo tem que tomar ações para popularizar a Justiça, aumentando as defensorias públicas”²¹⁸.

Reginaldo Oscar de Castro, então presidente da OAB, também apresentou preocupação da instituição em relação aos problemas do Judiciário, criticando suas deficiências estruturais e defendendo especialmente a modernização tecnológica:

Repudiamos as críticas genéricas e infundadas, que não oferecem alternativas objetivas. Não apoiamos aqueles que alardeiam os sintomas sem o cuidado de denunciar a causa que os provocam. Critica-se, por exemplo, a histórica morosidade da justiça, mas deixa-se de levar em consideração a deficiência estrutural que a ocasiona. Há reduzido número de juizes, legislação processual anacrônica, ritos processuais concebidos no século XIX que ainda estão a influir na entrega da prestação jurisdicional, portanto desconectados da realidade tecnológica que estamos a experimentar, escassos recursos financeiros, enfim, diversas outras não menos dramáticas limitações. A modernização do Judiciário – e modernização no sentido de suas deficiências estruturais e inserção nas conquistas tecnológicas da atualidade – é tarefa não apenas dos que integram. Requer vontade política da sociedade, de suas elites dirigentes²¹⁹.

Entre as propostas de alterações na estrutura do Judiciário voltadas à questão do acesso pode se citar, além de medidas voltadas para o fortalecimento dos Juizados Especiais, conforme já foi mencionado, a criação e especialização de varas, o aumento do número de juizes – inclusive para os tribunais superiores – a extinção da necessidade de defensor para casos mais simples, a desjudicialização de contendas entre grandes agentes econômicos, o fortalecimento da Defensoria Pública, a ampliação da atuação do Ministério Público em questões coletivas e a federalização dos crimes contra direitos humanos²²⁰.

²¹⁸ DEMOCRATIZAÇÃO da Justiça se dá com defensorias públicas, diz Ajufe. Folha de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54738.shtml>. Acesso em: 10.04.14.

²¹⁹ REVISTA DA OAB, 1997, p. 274.

²²⁰ CARBONARI, Paulo César (org.). Relatório Reforma do Judiciário. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 77.

Além de medidas para reforma da estrutura do Judiciário, também houve propostas para uma aproximação entre a população e o Judiciário, o que aponta para outra perspectiva ao se pensar o acesso à Justiça. Diversos segmentos, especialmente de organizações não governamentais e ONG's debateram a questão do acesso à Justiça sob a perspectiva da exclusão social, ou seja, da grande parte marginalizada da população que não tem acesso a direitos básicos, tampouco acesso a mecanismos legais para ingressar no Judiciário reivindicando estes direitos.

Sueli Carneiro, advogada e coordenadora de direitos humanos do Geledés – Instituto da Mulher Negra, em evento realizado pelo Idesp, denunciou o próprio Estado como obstáculo para a realização de direitos: “setores socialmente marginalizados lutam e organizam-se no sentido de conquistar ou assegurar seus direitos de cidadania. E encontram no Estado e suas instituições os principais entraves para a realização de suas conquistas legais”²²¹. Mais a frente, exemplificou:

Ao iniciarmos o projeto SOS - Racismo, há três anos, realizamos uma pesquisa piloto em varas criminais de São Paulo para identificar como e quantas vezes a legislação específica sobre racismo foi aplicada e apurar como se dá o acesso à justiça para negros. O resultado desse trabalho foi a constatação de que, em 40 anos da Lei Afonso Arinos, raríssimas vezes um caso de discriminação racial foi objeto de ação penal. Só nos foi possível encontrar dois casos nos arquivos pesquisados em São Paulo. E três anos de atendimento jurídico a vítimas de discriminação racial, o SOS-Racismo pôde demonstrar à sociedade brasileira e à população negra que a discriminação racial é um fenômeno sistemático, desconhecido da esfera jurídica peça falta de vontade política pelo enfrentamento da problemática racial²²².

Assim, verifica-se que o preconceito racial – e demais formas de discriminação, tal como contra a mulher – estão presentes na própria atuação estatal, refletindo-se inclusive na questão do acesso à Justiça.

Em evento realizado pelo IAJ em outubro de 2002, sobre a Reforma do Judiciário, Selma Teixeira da Silva, da União de Negros pela Igualdade – UNEGRO também manifestou a sua preocupação com a questão do acesso à Justiça a partir do problema da marginalização de segmentos sociais. Refletindo sobre a questão da renda, da Silva apontou a necessidade de

²²¹ SADEK, Maria Tereza (org). O Judiciário em debate. São Paulo: Sumaré, 1995. p. 12.

²²² Ibid. p. 13.

promover a igualdade de oportunidades e uma maior proximidade do Judiciário com as comunidades:

Entendemos que o Acesso à Justiça está não muito distante da camada média e profundamente distante da inferior, na pirâmide social. Inúmeras são as causas. Nas camadas médias que detém 40% da renda nacional, os lucros obtidos nos meios de produção nem sempre são suficientes para suportar uma demanda judicial que vai onerar com custas processuais e honorários advocatícios. Nas camadas inferiores, ocorre a falta de informação, a falta de preparo intelectual, falta de auto-estima, por todo um isolamento em que se encontram, por estarem alijados dos centros urbanos, mesmo para usufruir dos serviços da Defensoria Pública.

Acreditamos que o Acesso à Justiça será mais intenso quando o Judiciário se propuser a ter mais proximidade com os cidadãos, buscando realizar projetos entre as comunidades²²³.

Deste modo, ao invés de propor reformas na própria estrutura do Judiciário como, por exemplo, com o fortalecimento da Defensoria Pública, a partir de uma perspectiva mais ampla da Silva dirige a sua atenção para a própria população e para a questão da exclusão social, atingindo mais a fundo o problema relativo ao acesso à Justiça.

Na mesma ocasião, Lia Freitas Cavalcante, da Associação Brasileira das Organizações Governamentais - ABONG, defendeu que

Somente se busca a reparação ou a promoção se há conhecimento de que demandas concretas constituem-se em direitos. O próprio acesso à Justiça é direito. A percepção do direito pela população é fundamental. É também necessário conhecer o direito e o caminho do acesso à justiça. Nos últimos anos, tem havido ampliação da compreensão do direito – por exemplo, de que os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais são direitos demandáveis, mais do que meros serviços. Porém, estes direitos não são respeitados como direitos – saúde, trabalho e alimentação, por exemplo, ainda não são reconhecidos como status. As pessoas não precisam saber de direito para se sentir injustiçadas, mas precisam conhecer o direito para buscar a justiça²²⁴.

²²³ CARBONARI, op. cit.

²²⁴ Ibid, p. 8.

Aqui, Cavalcante chama a atenção para o acesso de direitos via o conhecimento de seus mecanismos de reivindicação, a partir da percepção de que este é o caminho para se alcançar a justiça. E, de fato, em um período de políticas neoliberais, no qual há o aumento da desigualdade social e a conseqüente precarização dos direitos do trabalhador, conhecer e utilizar instrumentos para reivindicar direitos básicos como moradia, alimentação, serviços de saúde, etc é de extrema relevância, sobretudo para a população pobre.

Oscar Vilhena Vieira, da organização não governamental Conectas Direitos Humanos, também demonstrou preocupação com o distanciamento entre a população e o Judiciário, e apontou omissões nos pontos debatidos na reforma, levantando pontos importantes, tal como que “o distanciamento da justiça formal das pessoas é custosa e complicada. Em geral a maioria só acessa a trabalhista ou penal” e que a PEC é “omissa em ampliação da defesa autônoma e não dependente: não há enfrentamento do monopólio do acesso com defesa paga – por exemplo, a disputa de OAB com o modelo Pro Bono – considerando que o advogado tem um papel fundamental para ampliar o acesso à justiça”²²⁵.

Ou seja, em relação ao acesso à justiça, as idéias apresentadas se voltaram não só para a melhoria da prestação do serviço judiciário – o que se relaciona mais às propostas de reformas na estrutura do Judiciário –, mas também para a tentativa de inclusão da população de baixa renda. De modo geral, pode se dizer que as propostas direcionadas neste sentido foram levantadas especialmente pelas associações civis. Além das medidas já apresentadas, as demais podem ser resumidas nos seguintes pontos:

Reformulação das abordagens e da linguagem, facilitando a compreensão popular da justiça, a ampliação do conhecimento sobre o acesso e a prestação da Justiça com a inclusão de temas como estes no processo educacional, a formação de agentes populares de promoção do acesso à justiça, a instituição e reconhecimento de mecanismos informais de mediação de pequenos conflitos, a aproximação maior dos juízes das situações e do contexto onde atuam, entre outros aspectos²²⁶.

²²⁵ CARBONARI, op. cit. p. 17.

²²⁶ Ibid. p. 77.

E, visto isto, cabe verificar a posição do Banco Mundial no que diz respeito às medidas de acesso à Justiça. Tal como aponta o Documento Técnico 319,

O acesso à justiça depende do adequado funcionamento do sistema jurídico como um todo, mas alguns fatores específicos incluem obstáculos psicológicos, acesso à informação e barreiras físicas para que os indivíduos possam ter acesso aos serviços jurídicos, abrangendo os gastos com demandas e as instalações (...) Os programas de assistência jurídica e defensorias públicas e formas alternativas de resoluções de conflitos também podem auxiliar na promoção do acesso à justiça (...) Estes mecanismos que incluem arbitragem, mediação, conciliação e juízes de paz podem ser utilizados para minimizar a morosidade e a corrupção do sistema (...) os programas de reforma do judiciário devem rever as custas processuais determinando se são suficientemente altas ao ponto de deter demandas frívolas e condutas anti-éticas, e se proporcionam o acesso aos que não tem condições econômicas e financeiras de demandar em Juízo (...) ²²⁷

Isto é, as recomendações do Banco propõe não só meios alternativos de resolução de conflitos ou a instalação de juizados de pequenas causas – o que, conforme visto, mais do que a uma democratização levaram a uma tecnicização com vistas à celeridade. E entre as propostas aprovadas na emenda, no que diz respeito ao acesso à Justiça, pode-se citar a consagração da “razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (artigo 5º, LXXVIII), a instituição da Justiça Itinerante (artigo 107, § 2º e §3º), a consagração de autonomia funcional e administrativa e iniciativa de sua proposta orçamentária para as Defensorias Públicas (artigo 134, §§ 2º e 3º), entre outras medidas.

Porém, conforme indicam os resultados, as alterações implantadas não foram suficientes para uma maior aproximação e acesso da população necessitada ao Judiciário, como é possível se perceber com a análise de dados a partir do relatório do CNJ, “Panorama de acesso à Justiça no Brasil”, divulgado em dezembro de 2011:

(...) no relatório divulgado percebeu-se que, entre todas as pessoas que viveram conflitos entre 2004 e 2009, 30% não buscou o Poder Judiciário (inclusive os juizados especiais). Deste universo, 6,8% alega não ter procurado o judiciário porque não sabia que podia utilizá-lo; 1,4% justifica que não procurou o sistema de justiça porque era muito longe e 6% não buscou o Judiciário porque era muito

²²⁷ DAKOLIAS, op. cit.

caro. Conforme o relatório, ainda, este quadro é composto majoritariamente pela população de baixa renda.

O mesmo relatório também demonstra que, quanto maior a renda do indivíduo, mais ele se utiliza dos serviços estatais para a resolução de seus conflitos – aqui se inclui não só o Poder Judiciário e os juizados especiais, mas, também, o PROCON. Por outro lado, quanto menor a renda do indivíduo, mais ele se socorre para solução de seus conflitos em espaços institucionais não estatais, tal como os sindicatos, associações, igrejas, família e círculo de amigos. Tais dados também são válidos no que diz respeito ao grau de escolaridade da população: quanto mais anos de estudo, maior é a procura por instituições estatais para a resolução de conflitos; quanto menor a escolaridade, maior o desamparo em relação ao Estado na resolução de conflitos²²⁸.

Ou seja, a reforma não permitiu uma efetiva inclusão da população marginalizada, o que se pode explicar pela própria lógica pós-fordista que permeou as transformações como se tem procurado destacar aqui. Assim, mais do que para incluir, as alterações promovidas no Judiciário se voltaram para aqueles que, de fato, acessa, esta instituição: ou seja, os bancos e o próprio Estado:

Conforme aponta o relatório “100 maiores litigantes”, divulgado pelo CNJ em março de 2011, verificou-se que entre os maiores demandantes do Poder Judiciário estão, lado a lado, os bancos e o poder público. Cada um é responsável por 38% do total dos processos em âmbito nacional. De acordo com o mesmo relatório, considerando-se somente a totalidade da Justiça estadual, os bancos aparecem em primeiro lugar, com um percentual ainda maior: 54% do total dos processos. Vale apontar que estas demandas do setor bancário, no que se refere à área cível, se relacionam majoritariamente com o sistema de concessão e tomada de crédito, conforme indica um estudo da PUC Paraná encomendado pelo CNJ sobre demandas repetitivas²²⁹.

Verificada a questão do acesso à Justiça, cabe agora se passar ao segundo eixo temático proposto, acerca das questões jurisdicionais e especialmente do sistema de controle constitucional. E desde já cabe apontar que, diferentemente do eixo anterior, foram apresentadas inúmeras medidas pelo governo. E isto porque havia um interesse direto em uma proposta de maior controle e concentração:

²²⁸ GARDUCCI, Leticia G. **O cenário socioeconômico do acesso à Justiça no Brasil após a Reforma do Sistema Judicial**. In: II Congresso Nacional da Federação de Pós-Graduandos em Direito FEPODI, 2013, São Paulo. Anais do II Congresso Nacional da FEPODI, 2013. p. 104-9.

²²⁹ Ibid.

Embora a justificativa governista para este modelo fosse somente reduzir o número de litígios que chegavam às cortes superiores, que vinha subindo exponencialmente trazendo problemas na celeridade processual – o que, vale lembrar, interfere no custo país –, há que se destacar também que, conforme examinado no item anterior, a forte independência da magistratura de base se mostrava um entrave à atuação do governo: primeiro porque esta independência dava ainda mais força ao ranço patrimonialista ainda encravado na magistratura nacional, e segundo porque, sobretudo em função do controle difuso de constitucionalidade, esta forte independência dava poder a uma parcela progressista presente na magistratura de base, gerando também instabilidade, além de conseguir barrar ou adiar as reformas neoliberais empreendidas pelo governo por meio da concessão de liminares. Assim, um maior controle da magistratura de base estava entre os pontos fundamentais do governo.

Tanto é assim que medidas voltadas para este sentido apareceram logo no projeto de revisão constitucional elaborado por Nelson Jobim – grande articulador do governo durante toda a reforma –, que defendeu uma forte verticalização do sistema judiciário:

Na perspectiva de concentrar o controle de constitucionalidade das leis no Supremo Tribunal Federal, o relator da revisão constitucional de 1993-4, deputado Nelson Jobim, defendeu a inclusão do efeito vinculante das decisões do STF, tomadas a partir das ações diretas de inconstitucionalidade (...) Além dessa modificação, o parecer do relator propunha que as súmulas editadas pelo STF passassem a ter efeito vinculante sobre as instâncias inferiores do Judiciário e sobre os órgãos da administração pública em todos os níveis da federação. Saindo da esfera constitucional, Nelson Jobim propôs que os demais tribunais superiores pudessem também sumular decisões com efeito vinculante, no âmbito de suas respectivas jurisdições. Dessa forma, mais do que uma concentração do sistema de controle constitucional via súmulas de efeito vinculante do STF, teríamos com a proposta do relator uma centralização geral da máquina judiciária, abrangendo também os projetos comuns ou infraconstitucionais²³⁰.

Como era de se esperar, esta idéia foi apoiada pela cúpula do Judiciário, em sentido oposto às medidas defendidas pela magistratura de base e pela esquerda, que desde o início se mostraram grandes críticos das propostas centralizadoras. Entre as objeções apresentadas pela oposição pode-se citar o baixo grau de independência do STF em relação ao Executivo Federal, o

²³⁰ ARANTES, Rogério Bastos. Jurisdição Política Constitucional. In: SADEK, Maria Tereza (org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 24.

que tornaria o Supremo um braço do governo; uma conseqüente supressão da independência dos juízes de primeiro grau e, ainda, o caráter autoritário das medidas centralizadoras, que afastaria os cidadãos do acesso ao Judiciário de maneira impositiva com vistas a diminuir o número de demandas – sem reduzir necessariamente o número de litígios.

De modo geral, as principais medidas em relação às questões jurisdicionais e controle de constitucionalidade podem ser resumidas em: súmula de efeitos vinculantes para o STF e STJ, Repercussão Geral de Recurso Extraordinário (STF) e de Recurso Especial (STJ), alterações em relação à Ação Declaratória de Constitucionalidade, Incidente de Inconstitucionalidade (STF) e Incidente de Interpretação de Tratado ou Lei Federal (STJ). E entre estas, a súmula vinculante foi o ponto mais criticado, especialmente pelos setores de base da magistratura. Por exemplo, A AMB, que por meio de seu presidente, Cláudio Maciel, se manifestou no seguinte sentido:

A súmula vinculante será a medida provisória do Judiciário. No nosso sistema republicano, quem deveria legislar é o Legislativo. Com a súmula vinculante, o Supremo vai legislar, porque a súmula será uma norma com efeitos universais, da mesma forma que as leis. Isso cristaliza a jurisprudência. A melhor jurisprudência brasileira é aquela feita de baixo para cima, pelos juízes que estão em contato direto com as partes e com os advogados²³¹.

Para Maciel, a súmula impeditiva de recursos ao Supremo seria o melhor caminho, na medida em que impediria recursos em casos já consagrados pelo STF. Neste sentido também se manifestaram os presidentes da Ajufe, Jorge Antonio Maurique e da Anamatra, Grijalbo Coutinho²³². Não é demais destacar os interesses corporativistas presentes nestas entidades, na medida em que a súmula vinculante é uma transferência de poder da magistratura de base para a cúpula judiciária.

Esta mesma postura, de defesa da súmula impeditiva de recursos e rejeição da súmula vinculante também foi defendida pelo PT, como um de seus compromissos históricos, antes de adentrar ao governo. Lula, em visita à OAB durante a campanha que o levaria à presidência, chegou a declarar “Assumo o compromisso de contribuir para a independência e o fortalecimento

²³¹ ASSOCIAÇÃO de juízes vê mudança "neutra" e ataca súmula vinculante. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u62280.shtml>. Acesso em: 05.04.14.

²³² SÚMULA vinculante "engessa" julgamentos, criticam juízes. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u62279.shtml>. Acesso em: 05.04.14.

do Judiciário. Por essa razão, o meu governo interromperá toda e qualquer iniciativa de adoção da súmula vinculante, por considerá-la fator de debilitamento e até mesmo de esterilização do Judiciário"²³³.

Com a sua eleição, em um primeiro momento de fato houve um posicionamento do governo contrário à proposta da súmula vinculante, que inclusive reivindicou a sua retirada do texto da reforma então em trâmite no Senado. Na ocasião, Sérgio Renault, secretário da Reforma do Judiciário, declarou

A maior parte dos senadores, pelo menos na CCJ, se convenceu que é uma medida importante para desafogar os tribunais superiores (a súmula vinculante), mas nós vamos tentar usar os nossos argumentos e mostrar que há outros remédios que devem ser utilizados com o mesmo objetivo (...) É necessário realmente diminuir o número de recursos que tramitam nos tribunais superiores, mas não é possível utilizar um remédio que tenha um efeito colateral tão danoso para o próprio Judiciário"²³⁴.

E isto porque havia o receio do governo, até o momento, era o de se atribuir poderes excessivos ao STF. Porém, em março de 2003, conforme relatado pelo jornal Folha de São Paulo, o partido abriu mão de sua posição inicial e passou a defender a manutenção da súmula, ainda que com a resistência de alguns setores do partido"²³⁵. Um dos principais defensores petistas na defesa da súmula foi Aloizio Mercadante (PT-SP), que se alinhou com a maior parte da cúpula do Supremo, também defensora da medida.

Mais uma vez vale destacar aqui o caráter capitalista da atuação estatal. O Estado, independentemente de quem o governe, sempre vai convergir a sua ação para a manutenção da reprodução do capital, sob pena de sua própria supressão. Assim, se a magistratura de base estava se mostrando um entrave à implementação do regime de acumulação neoliberal, ao conceder liminares contra medidas neoliberais do governo, por exemplo, e a súmula vinculante se mostrava

²³³ GOVERNO passa a aceitar súmula vinculante. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u59336.shtml>>. Acesso em: 05.04.14.

²³⁴ GOVERNO age no Senado para tirar súmula da reforma do Judiciário. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u60305.shtml>. Acesso em: 04.04.14.

²³⁵ O deputado José Eduardo Cardozo (PT-SP) declarou na ocasião que "Se ela passar, vamos fazer um amplo movimento pela desobediência dos juízes. Ela é inconstitucional, porque equivale a uma lei, e o STF não pode legislar.". Ibid.

a possibilidade de controle desta magistratura, dificilmente este mecanismo não seria implantado, independentemente da defesa histórica do Partido dos Trabalhadores contra a súmula.

Assim, como era de se esperar, a promulgação da Emenda 45 trouxe o instituto da súmula vinculante para o ordenamento brasileiro, no artigo 103-A, caput e §§ 1º, 2º e 3º da Constituição Federal, aonde se institui a súmula e se estabelece a cassação da decisão ou ato administrativo que contrariá-la. Além disto, também com o intuito de maior controle da jurisprudência via verticalização, foi aprovado o requisito de repercussão geral para o conhecimento de recurso extraordinário, conforme art. 102, § 3.º da Constituição.

E antes de se passar para o terceiro eixo das propostas levantadas pela reforma, vale aqui apontar que, tal como observou Melo Filho, não há uma orientação do Documento Técnico 319 direcionada especialmente para o “balizamento jurisprudencial compulsório pela cúpula do Judiciário”, nas palavras do autor, mas que

Embora não faça recomendações específicas quanto a esta necessidade, em diversas passagens o Documento n. 319 deixa evidenciada a urgência em se estabelecer limitação ao exercício da função jurisdicional pela base da magistratura. Ampliação das Cortes Supremas e prevalência da jurisprudência sumulada das mesmas sobre as decisões das instâncias inferiores são fatores sugeridos, para atingir a tão decantada previsibilidade jurídica²³⁶.

Ou seja, a questão de um maior controle jurisdicional também estava presente nas diretrizes emanadas pelo órgão. E, visto isto, pode-se enfim se passar para o terceiro eixo da reforma, sobre o controle do Judiciário em que se abordará diretamente o objeto desta pesquisa, o Conselho Nacional de Justiça.

Inicialmente cabe apontar que a questão de um órgão de fiscalização do Poder Judiciário apareceu ainda nos debates constituintes, que, no entanto, restaram infrutíferos quanto a esta questão. Assim, a implementação de um aparato de controle do Judiciário só tomou corpo após o debate iniciado com a apresentação da PEC 96/92, por Hélio Bicudo e a discussão que se travou desde então.

²³⁶ MELO FILHO, op. cit. p. 82.

Durante todo o percurso da reforma, pode-se dizer que a implantação de um órgão de controle do Judiciário foi de certo modo consensual, sendo defendida pelos partidos políticos – tanto a base governista como a oposição –, e pelas mais diferentes entidades, inclusive da magistratura. A grande discussão, porém, se travou em torno de como deveria ser constituído este controle – um órgão central ou órgãos regionais? –, quais seriam as suas atribuições e, especialmente, quem deveria integrá-lo – membros da magistratura somente ou externos a ela? Este foi o grande debate.

Em meio a estes questionamentos, duas posturas principais podem ser observadas: daqueles que reivindicaram pela permanência de uma magistratura fortalecida e aqueles que lutaram pela maior fiscalização deste poder.

A AMB foi o agente que mais atuou na defesa de uma magistratura forte, por meio de um rigoroso combate à presença de membros externos ao Judiciário no caso da criação de um órgão de controle. Francisco de Paula Xavier Neto, seu presidente, à época, em argumento contrário à presença de integrantes externos à magistratura, defendeu que os juízes já eram submetidos a diversas formas de controle: o controle interno via corregedoria de justiça, o controle imposto pela presença de “pessoas de outros segmentos administrativos e sociais, da mais ilibada qualidade, dentro do próprio Poder Judiciário” e ainda pelo controle técnico, ou seja, a motivação das decisões pelos juízes²³⁷.

O combate da AMB contra um órgão de controle externo – leia-se, um aparato integrado por membros que não da magistratura – foi defendido até mesmo após a promulgação do CNJ: logo quando a emenda 45 foi promulgada, a AMB ingressou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3367, contestando a inconstitucionalidade do órgão de controle. Porém, a associação perdeu a batalha, e por maioria dos votos, o conselho foi considerado constitucional.

Mas não só a AMB foi grande opositora da criação de um órgão de controle externo: neste mesmo sentido foi a posição tomada pela magistratura paulista em geral, que igualmente teve uma atuação bastante destacada em seu combate. Conforme declarou o presidente da Associação Paulista da Magistratura – Apamagis, Sérgio Jacintho Guerrieri Rezende,

²³⁷ NETO, Francisco de Paula. Prefácio. In. GOMES, Luís Flávio. **A questão do controle externo do Poder Judiciário**. Natureza e limites da independência judicial no Estado Democrático de Direito. São Paulo, RT, 1993.p. 13.

Qualquer tipo de “controle externo” compromete a independência do juiz e do Judiciário (...).

Urge uma campanha de esclarecimento público sobre a verdadeira situação da Justiça. Seu anacronismo não deriva da culpa dos Juizes, mas de uma estrutura quase centenária que se mantém praticamente inalterada até os dias de hoje. O problema da Justiça não é propriamente de controle, embora se deva pensar no aprimoramento do sistema atual, mas de estrutura (...) No Brasil, no entanto, tradicionalmente, não se investe na Justiça, apenas cobra-se sua eficiência. Precisamos realmente de um Judiciário forte, ágil e eficiente, mas não é com “controle externo” que isso poderá ser alcançado²³⁸.

A Apamagis, conjuntamente com a AMB, chegou a se manifestar oficialmente junto à Comissão Especial de Reforma, durante a relatoria de Aloysio Nunes, em combate à criação de um órgão de controle externo. No documento enviado, defenderam, entre outras coisas, que a criação do órgão poderia acarretar uma forma nociva de controle político²³⁹.

O jurista Luiz Flávio Gomes, à época juiz de direito em São Paulo, também se envolveu intensamente contra a proposta de membros externos integrarem o órgão de controle. Para se ter idéia, ainda no início dos debates, em 1993, lançou um livro intitulado “A questão do controle externo do Poder Judiciário”, no qual combateu veementemente a presença de membros externos ao judiciário:

É absolutamente incompatível com o nosso ordenamento jurídico, que concebeu o Judiciário como Poder do Estado independente e autônomo e não apenas como “função pública” típica dos sistemas parlamentaristas; é, ademais, politicamente desaconselhável pelo risco de ingerência externa nas decisões judiciais²⁴⁰.

Além de combater o controle externo, o jurista ainda defendeu a criação de um novo órgão pra o Judiciário, chamado “Conselho Nacional da Magistratura”, o qual seria

²³⁸ REZENDE, Sérgio Jacintho Guerrieri. Apresentação. In. GOMES, Luís Flávio. A questão do controle externo do Poder Judiciário. Natureza e limites da independência judicial no Estado Democrático de Direito. São Paulo, RT, 1993.

²³⁹ SADEK, Maria Tereza. Controle externo do Poder Judiciário. In. SADEK, Maria Tereza (org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Konrad Adenauer, 2001. p. 116.

²⁴⁰ GOMES, Luís Flávio. A questão do controle externo do Poder Judiciário. Natureza e limites da independência judicial no Estado Democrático de Direito. São Paulo, RT, 1993. p. 126.

exclusivamente composto por juizes, eleitos por seus pares. Na proposta de Gomes, ainda, ficariam excluídos da composição do órgão os Ministros do STF, uma vez que, conforme apontou o autor, o Supremo se trata de um órgão político do Judiciário, sobretudo devido a sua composição, o que seria prejudicial à composição de um órgão de controle para a magistratura. Aqui é possível se perceber bem as divergências desta fração de magistrados com o alto escalão do Judiciário, mais aliciado ao governo.

E em sentido oposto, foi a posição daqueles que advogaram na defesa de um “um órgão de controle do judiciário formado majoritariamente por integrantes externos da magistratura e que defendem a fragilização das garantias do cargo de juiz e princípios mais rigorosos na cobrança de seu trabalho”²⁴¹. Esta direção foi adotada por grande parte dos atores que atuaram na reforma: ainda que com diferentes configurações, um órgão de controle externo foi defendido pelo governo e a bancada governista, pelos partidos de esquerda, pela Ordem dos Advogados do Brasil e até mesmo algumas frações da magistratura.

A declaração do presidente da OAB, Reginaldo de Castro, é bem representativa desta posição antiliberal:

O poder Judiciário é o poder mais afastado da sociedade (...) a magistratura enclausurou-se de tal modo que não é conhecida pela sociedade, que prefere, por sua vez, manter-se à distância dos Palácios de Justiça e dos fóruns. A toga que impõe respeito é a mesma que constrange e intimida (...) Entre o cidadão e o magistrado cria-se um afastamento que é contrário a tudo o que a democracia representa (...) Agravam-se as conseqüências desse encapsulamento do Poder Judiciário, as circunstâncias de inexistirem no sistema constitucional brasileiro mecanismos sociais que possam legitimamente exercer seu controle (...) Os mecanismos de controle interno do Poder Judiciário têm-se mostrado excessivamente frágeis para garantir a sua eficácia e a participação desejável da sociedade. Sem isso, até mesmo a abertura daquele Poder aos novos ventos que trazem formas novas de convivência e fórmulas jurídicas inéditas ficam sem porta de entrada para as mudanças que ele precisa vislumbrar, se dar a saber e a aplicar (...) Traduzindo bandeira da OAB, que a vem empunhando a mais de uma década, propõe-se a criação dos Conselhos de Controle Administrativo do Poder Judiciário, composto por representantes da sociedade civil, dos advogados, dos membros do Ministério Público e da própria magistratura (...)²⁴².

²⁴¹ ARANTES, op. cit. p. 126.

²⁴² SADEK, op. cit. p. 146-7.

Em relação a esta posição pró-fiscalização dos magistrados, destacaram-se também, dentre determinadas frações da magistratura, a atuação da Associação de Juízes para a Democracia – AJD e a Associação Nacional dos Juizes Federais - AJUFE. Conforme afirmou o presidente da AJUFE entidade, Fernando Costa Tourinho Neto,

Na primeira instância ainda há a Corregedoria, que bem ou mal funciona a depender do seu corregedor, mas há o órgão para quem o jurisdicionado possa levar a sua reclamação. Quanto aos tribunais, entretanto, não há órgão algum para o qual se possa levar as suas reclamações. É preciso mudar. Então, acolhemos a proposta de controle externo, e temos essa proposta de ajuste. Não o controle que façam parte políticos, sindicatos. Creio que não devemos partir para um controle tão grande (...) Desse controle que propomos fariam parte Ministério Público, advogados, juizes do primeiro grau, juizes que estão ainda no embate do dia a dia das audiências e tais, que conhecem os seus colegas (...) Um conselho assim composto neutralizaria o risco corporativista²⁴³.

Vale dizer que a AJUFE defendeu ainda a criação de dois conselhos: o Conselho Nacional de Justiça e o Corregedor Nacional do Poder Judiciário. Enquanto este receberia denúncias de irregularidades por cidadãos, órgãos públicos, partido político, associação ou sindicato, o Conselho Nacional de Justiça teria como função questões relativas à administração da justiça e equilíbrio da dotação orçamentária²⁴⁴.

A AJD também se manifestou a favor de uma proposta bastante radical em relação ao controle externo, porém reivindicando uma ampla participação da sociedade. Conforme o seu presidente à época, Dyrceu de Aguiar Dias Cintra Júnior,

Uma verdadeira reforma do Judiciário deve ter em mente a necessidade de que ele se manifeste sempre com total transparência, permitindo o controle difuso por qualquer cidadão (...) seria interessante criar um órgão de fiscalização externa do Judiciário, do qual participasse inclusive a sociedade civil (...) É bom advertir que no caso do Judiciário não se trata de controlar a Magistratura, como dizem alguns, que significa o corpo dos juizes. Trata-se de fiscalizar o Judiciário enquanto estrutura administrativa de poder²⁴⁵.

²⁴³ SADEK, op. cit p. 118.

²⁴⁴ Ibid. p. 118-9.

²⁴⁵ Ibid. p. 119-120.

Assim, em defesa de uma proposta altamente democratizante, a AJD advogou pela instituição de Conselhos de Planejamento e Ouvidoria federais e estaduais, com integrantes da Magistratura mas também externos a ela, com o objetivo da sociedade participar das escolhas da política judiciária e fiscalizar o seu cumprimento.

Deste modo, comparando-se a postura adotada pela AJD ou pela AJUFE com uma posição de resistência da AMB e da Apamagis, pode-se apontar aqui uma grande diferença na postura das associações da magistratura no que diz respeito à instituição ou não de um órgão de controle externo. E isto pode ter a ver com a composição dos membros destas associações: conforme observou Sadek, há “uma tendência de os juízes mais velhos e pertencentes aos tribunais posicionarem-se contra a proposta de criação de um órgão de controle externo, enquanto os mais jovens e na base do Judiciário tem apresentado posições mais favoráveis àquela inovação”²⁴⁶.

Ou seja, tal clivagem se relaciona diretamente aos interesses corporativistas de cada categoria representados por estas instituições, que podem ter direções bastante diferentes, conforme sejam integradas pela magistratura de base ou de tribunais superiores. Enquanto os desembargadores, por um lado, preocupam-se com a perda de poder e maior fiscalização de seus atos por um órgão corregedor superior, os juízes de primeira instância, por sua vez, vislumbram pela primeira vez a possibilidade de se manifestarem contra problemas dentro dos próprios tribunais a que estão vinculados, sem temerem possíveis sanções dos mesmos – viáveis especialmente devido ao mecanismo de promoção para as entrâncias superiores.

E analisada a postura adotada pela magistratura de modo geral, cabe agora examinar a postura dos partidos políticos acerca da criação de um órgão de controle. Para tanto, vale analisar a configuração do órgão de controle proposta nos projetos que tramitaram durante a reforma.

Conforme visto, o primeiro projeto a trazer a questão foi o do petista Hélio Bicudo, ainda em 1992. Na justificativa do projeto, Bicudo destacou especialmente a necessidade de um combate ao ranço patrimonialista incompatível com o desenvolvimento do país. Após fazer uma digressão acerca da história do aparato judiciário no Brasil, o deputado petista afirmou²⁴⁷ que a crise do Judiciário decorria “da defasagem entre o conservadorismo tão típico das classes

²⁴⁶ SADEK op. cit., p. 123.

²⁴⁷ BICUDO, Hélio (Relator). PEC 96. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Ano XLVII, nº 58. Maio, 1992. p. 7852.

jurídicas e o ímpeto desenvolvimentista que se espalhou pelo resto do país (...) o Judiciário foi o único dos poderes do Estado que manteve uma estrutura praticamente inalterada”²⁴⁸. A partir daí, sustentou ainda que:

(...) o Poder Judiciário é, dentre os três Poderes da República, o único infenso à fiscalização. Enquanto o Executivo é fiscalizado pelo legislativo, este pelo povo e ambos pelo Poder Judiciário, os juízes não se submetem a qualquer modalidade de censura externa.

Não basta, para o estabelecimento de controles na atividade do Poder Judiciário, a participação intensa, no caso representado pelo Ministério Público e pela Ordem dos Advogados, no recrutamento de juízes e na outorga da vitaliciedade, bem como uma intervenção mais intensa do Congresso Nacional na investidura dos magistrados dos tribunais superiores.

Será de maior relevância que qualquer cidadão, como direito seu, o Ministério Público e a Ordem dos Advogados, como dever, possam participar da instauração e do acompanhamento de procedimentos contra magistrados, nos casos de corrupção.

Com essas providências (...) poderemos, afinal, contar com mecanismos que dêem àqueles que representem o Poder Judiciário a necessária representatividade para que a função de julgar deixe de privilegiar alguns e passe a ser legítimo direito de todos²⁴⁹.

Conforme se percebe, o projeto apresentado por Bicudo defendeu uma ampla participação popular na fiscalização da justiça, em um comprometimento com uma proposta democratizante. Além da fiscalização, o deputado também propôs um maior rigor nas sanções impostas à magistratura. Conforme o artigo 18 do projeto apresentado, propôs:

Art. _ - Qualquer cidadão tem o direito, o Ministério Público e a Ordem dos Advogados do Brasil o dever denunciar ao Tribunal competente os casos de corrupção dos Magistrados.

§ 1º O Tribunal é obrigado a processar a denúncia em qualquer hipótese, com o acompanhamento do Ministério Público.

§ 2º - A condenação do denunciado implica em perda do cargo, sem prejuízo das sanções civis e penais ainda cabíveis²⁵⁰.

²⁴⁸ Apesar de Bicudo se referir ao desenvolvimentismo, vale lembrar que no início dos anos 1990 o país já estava na transição de um governo desenvolvimentista – o que se realizou até o mandato Sarney (1985-1990) – para um governo neoliberal – que, ainda que apenas na esfera do discurso, já ressoava no governo Collor (1990-1992).

²⁴⁹ BICUDO, op. cit. p. 7852.

²⁵⁰ Ibid. p. 7849.

À PEC 96/92 foi apensado em 1999 a PEC 112-A de 1995, de autoria do também deputado petista José Genoíno. Em sua proposta, voltada especificamente para a instituição de uma fiscalização externa do Poder Judiciário, Genoíno defendeu um sistema de controle descentralizado, que contemplasse três organismos: um Conselho Federal de Justiça, um Conselho Estadual de Justiça e um Conselho Distrital de Justiça.

A competência destes órgãos seria relativa à proposta orçamentária anual do Poder Judiciário; à aquisição de vitaliciedade pelo magistrado; à criação e extinção de varas judiciárias; tribunais, cargos na magistratura e serviços auxiliares; à aferição de merecimento para efeitos de promoção, à perda de cargo de magistrado e, ainda, à fiscalização do serviço judicial, com a supervisão dos atos administrativos e recebimento de denúncias e reclamações contra a magistratura e funcionários dos serviços auxiliares. Ou seja, incumbiria ao conselho tanto funções administrativas como de fiscalização.

Em relação aos integrantes que iriam compor estes órgãos, Genoíno valorizou uma composição bastante plural e democrática:

Art. O Conselho Federal de Justiça terá a seguinte composição:

I – cinco ministros eleitos por cada um dos Tribunais Superiores;

II – um Procurador da República eleito pelo Conselho Superior do Ministério Público;

III – um advogado eleito pela Ordem Federal dos Advogados do Brasil;

IV – três cidadãos brasileiros com mais de trinta e cinco anos eleitos pelo Congresso Nacional, vedada a indicação de parlamentar;

Art. Os Conselhos Estaduais de Justiça terão a seguinte composição:

I – cinco desembargadores eleitos pelos magistrados;

II – um Procurador da Justiça eleito pelos integrantes do Ministério Público Estadual;

III – um advogado eleito pelos integrantes da Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil;

IV – três cidadãos brasileiros com mais de trinta e cinco anos eleitos pela Assembléia Legislativa, vedada a indicação de parlamentar²⁵¹.

Quanto ao Conselho Distrital, por fim, teria a mesma composição que os Conselhos Estaduais, com exceção do Procurador de Justiça, que deveria ser eleito pelos integrantes do Ministério Público Federal do Distrito Federal e dos cidadãos, que deveriam ser escolhidos pela Câmara Distrital.

Como se percebe, o projeto optou em todos os conselhos por uma paridade entre os membros internos à magistratura e membros externos, o que impediria alguma forma de corporativismo dentro do órgão. Ademais, privilegiou uma ampla participação popular ao defender a escolha de três cidadãos em cada conselho, em uma desejada proximidade com a sociedade.

Porém, conforme visto, não foi a proposta de Genuíno que prevaleceu durante a tramitação da emenda, uma vez que a PEC 96/92 tomou outros contornos após o projeto de Nelson Jobim na revisão constitucional de 1993, de viés economicista. E foi este o contorno dado à reforma pelo deputado Jairo Carneiro, do PFL, que em 1995 apresentou uma proposta de controle bastante diferente da configuração apresentada nas propostas anteriores.

Na seção III do projeto de relatoria de Carneiro a composição do Conselho Nacional de Justiça estava prevista da seguinte forma: dois Ministros do Superior Tribunal de Justiça; dois Ministros do Tribunal Superior do Trabalho; um Ministro do Superior Tribunal Militar; um juiz representante dos Tribunais Regionais Federais; um juiz representante dos Tribunais Regionais do Trabalho; três desembargadores representantes dos Tribunais de Justiça; um advogado representante da Ordem dos Advogados do Brasil; um membro representante do Ministério Público; e dois magistrados representantes da entidade máxima representativa da magistratura nacional, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal.

Todos eles seriam escolhidos por eleição: o STF escolheria, por maioria absoluta de seus membros, o juiz representante do TRF, o juiz representante do TRT e os desembargadores; o STJ, TST e STM os seus próprios membros, dentre os titulares; o advogado pelo Conselho Federal da OAB, mediante eleição de dois terços de seus membros; o representante do Ministério

²⁵¹ GENUÍNO, José (Relator). PEC 112-A. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Ano L, nº 117. Agosto, 1995. p. 16486-7.

Público deveria ser alternadamente da União e dos Estados, sendo escolhidos pelo procurador-geral da República em lista elaborada pelos colegiados do MP; enfim, os magistrados representantes da entidade representativa da magistratura nacional, seriam por ela escolhidos, pelo voto de dois terços do seu colegiado máximo no âmbito nacional, devendo uma das vagas ser, obrigatoriamente, concedida a juiz de primeiro grau.

Ou seja, o projeto de Carneiro, além de excluir a participação dos cidadãos, apresentou um alto grau de verticalização e prevalência de um controle interno, privilegiando a cúpula da magistratura como a maior parte integrante do órgão: seis membros oriundos dos tribunais superiores, cinco do segundo grau, dois do primeiro grau e somente dois membros externos à magistratura. Além do mais, valorizou uma hierarquização na escolha dos membros, ao atribuir ao STF a competência para a indicação dos juízes do TRT, TRF e desembargadores. Soma-se a isto o fato de que o presidente do Supremo Tribunal Federal figuraria como seu membro nato, sendo o corregedor escolhido por ele entre os membros integrantes do conselho.

Aqui é possível perceber que a opção de dar a maior parte do controle do órgão ao STF se justifica porque, conforme visto no item anterior se trata de um tribunal político, com baixo grau de independência em relação ao governo e, assim, fadado a sofrer as suas pressões. Diante disto, percebe-se que a proposta de Carneiro estava em consonância com o apresentado por Jobim – que neste momento já ocupava o cargo de Ministro do STF, de onde passou a articular a reforma – e, assim, com a perspectiva economicista defendida pelo governo.

Quanto às principais atribuições e competências relativas ao conselho, Carneiro apresentou um extenso rol de propostas²⁵², do qual Sadek observa o seguinte:

²⁵² Conforme disposto no projeto, “Compete ao Conselho, além de outras atribuições que lhe forem conferidas no Estatuto da Magistratura: a) zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; b) elaborar o seu regimento interno, organizar seus serviços auxiliares, podendo servir-se de infraestrutura de apoio, de instalações e de serviços, e requisitar pessoal, a este fim, dos demais órgãos do Poder Judiciário; c) zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante aprovação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou assinar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei; d) processar e julgar as reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares e determinar, pelo voto da maioria absoluta, a perda do cargo, a disponibilidade ou a aposentadoria com proventos proporcionais, a suspensão e a remoção e aplicar outras sanções administrativas previstas no estatuto da Magistratura, assegurada sempre a ampla defesa do acusado; e) representar ao Ministério Público, quando verificar a existência de crime de ação pública, nos autos ou papéis que conhecer; f) rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes ou membros de tribunais julgados há menos de um ano; g) fiscalizar a observância das normas constitucionais sobre os limites de

O Conselho é um órgão com atribuições bastante amplas, possui recursos de poder e capacidade de forçar o cumprimento de suas deliberações, impondo sanções. Algumas de suas competências esbarram ou sobrepõem-se àquelas das corregedorias já existentes nos tribunais (...) O projeto do deputado Jairo Carneiro preocupou-se ainda em formalizar e especificar as funções do ministro-corregedor. Seriam elas:

1. exercer funções executivas do Conselho e de inspeção, auditoria e correição geral;
2. designar magistrados, mediante requisição, cometendo-lhes os exercício de atribuições determinadas, inclusive nos estados, no Distrito Federal e nos territórios, e requisitar servidores de juízos ou tribunais;
3. praticar atos que forem autorizados pelo Conselho²⁵³

Assim, com uma ampla gama de atribuições, administrativas e especialmente correcionais, além de uma composição vertical e hierarquizada, Carneiro elaborou um projeto de cunho claramente economicista, em consonância com o pretendido pelo governo e, também, com o Banco Mundial:

Conforme visto, porém, o seu projeto não reuniu forças sequer para ser votado dentro da comissão especial da reforma. Assim, a questão do controle veio a aparecer novamente somente no projeto do deputado tucano Aloysio Nunes, em 1999, com a reinstalação da comissão de reforma após a instalação de uma CPI contra os membros do Poder Judiciário.

remuneração; h) elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no país e as atividades do Conselho, devendo integrar mensagem do presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa; i) definir e fixar, com a participação dos órgãos do Poder Judiciário e das associações representativas das carreiras jurídicas, planos de metas e o planejamento estratégico, e planos e programas de avaliação institucional e do funcionamento do Poder Judiciário, tendo em vista o aumento da eficiência, racionalização, incremento da produtividade e maior eficácia do sistema, garantindo mais segurança, celeridade e maior celeridade e maior acessibilidade na realização dos serviços da Justiça; j) manter banco de dados do Poder Judiciário, contendo a integralidade das informações concernentes a números de magistrados, qualificação, unidades judiciais e sobre os serviços e o pessoal dos órgãos do Poder, como instrumento essencial de planejamento; k) manter centro nacional destinado à formação, aperfeiçoamento e promoção de magistrados, e ao desenvolvimento da administração e da pesquisa judiciárias, com função inclusive de reconhecimento, coordenação e supervisão das escolas e dos cursos da magistratura do país; l) elaborar, com a participação dos demais órgãos do Poder Judiciário, o Código de Ética do Juiz Brasileiro; m) exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária e manifestar-se de ofício ou mediante consulta sobre os planos e programas de investimentos dos órgãos do Poder Judiciário; n) facultativamente, a iniciativa de leis que disponham sobre a carreira de magistrado, organização e funcionamento do Poder Judiciário, e a prevista no art. 96, parágrafo” ARANTES & SADEK, op. cit. p. 94-5.

²⁵³ SADEK, Maria Tereza. Controle externo do Poder Judiciário. In. SADEK, Maria Tereza (org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Konrad Adenauer, 2001. p. 96.

Nunes, conforme visto, apresentou uma proposta polêmica que gerou inúmeras críticas. Acerca do órgão de controle, formulou-o com a seguinte configuração: o Conselho seria composto pelo presidente do STF além de dois ministros do Supremo, dois ministros do STJ, um desembargador do STJ e três juristas. Ou seja, mais uma vez valorizou-se a predominância de membros pertencentes à magistratura (seis internos *versus* três externos), e ainda mais verticalizada que a proposta de Carneiro: não há nenhum membro oriundo da magistratura de base ante uma prevalência completa do Supremo Tribunal Federal, que dominaria um terço do conselho.

Em relação à competência, o projeto de Aloysio Nunes “conserva grande parte das competências listadas no projeto anterior (de Carneiro), embora apresente um texto mais sintético”²⁵⁴. Porém, entre as diferenças entre os dois projetos, vale destacar a retirada da exigência de voto da maioria absoluta dos membros para a perda de cargo no projeto de Nunes, o que facilitaria tal medida para o magistrado condenado²⁵⁵.

Ademais, este “enxugamento” do projeto de Nunes em relação ao projeto anterior apontaria uma tentativa de diminuir os pontos de atrito em relação às propostas de Carneiro e, também, pode representar o possível objetivo de resguardar nas mãos do Legislativo certas funções e atribuições²⁵⁶.

Tal modelo de controle, assim como o restante do projeto de Nunes, suscitou inúmeras críticas, sobretudo em relação à composição do órgão. O deputado petista Marcelo Déda, da sub-relatoria de controle externo e fiscalização, que combateu a proposta de Nunes publicamente, acompanhou a proposta plural e democratizante de seu partido: para ele, o conselho deveria ser composto por membros da magistratura sem maioria; advogados; membros do Ministério Público e representantes da sociedade civil, entre os quais representantes das escolas de direito e personalidades jurídicas. Todos deveriam ser escolhidos pelo Congresso, proibindo-se a indicação de políticos ou membros de outros poderes²⁵⁷.

Reginaldo Castro, presidente da OAB, também teceu uma crítica rigorosa ao projeto de Nunes, denunciando especialmente a falta de uma discussão democrática em torno da reforma e

²⁵⁴ SADEK, op. cit. p. 97.

²⁵⁵ Ibid.

²⁵⁶ Ibid.

²⁵⁷ Ibid. p. 105.

combatendo o que chama de “ditadura constitucional”, ou seja, a ampla verticalização e concentração do Poder na cúpula do Judiciário. Em uma declaração bastante intensa, denunciou no jornal Folha de São Paulo:

A questão é que tanto o relator da comissão especial da Câmara, deputado Aloysio Nunes Ferreira, como o presidente do Senado, Antonio Carlos Magalhães, sustentam a plena exclusão: a reforma não deve ser discutida pela sociedade, nem pelos advogados, nem pelos juizes, nem por ninguém. Todos devem, isso sim, acatar o que é proposto pela simples razão de que eles o consideram o que há de melhor. Nossa exclusão é explicada pelo relator a partir de um único e singelo argumento: somos uma corporação. Isso nos torna suspeitos e nos desabilita ao debate.

Nenhum dos dois se deu ao trabalho de explicar por que e em que nossas críticas são corporativistas, no sentido pejorativo que dão ao termo. O que sustentamos (e demonstramos) é que a proposta verticaliza e concentra o poder na cúpula do Judiciário como nunca se viu na história republicana brasileira. Nem o Pacote de Abril, de 1977, editado com o Congresso em recesso compulsório e o AI-5 ainda vigente, ousou tanto em matéria de concentração de poder e arbitrariedade.

Aprovado o relatório, os juizes estarão amordaçados. Antes mesmo de qualquer decisão em questões polêmicas, os tribunais superiores poderão avocar os processos para decidi-los em Brasília, com efeito vinculante. Com tal concentração, cria-se ambiente para implantar uma "ditadura constitucional", que submeta a sociedade ao controle de poucos. Para a advocacia, essa concentração não reduzirá o mercado de trabalho. Ao contrário: fará com que sejam remetidos aos tribunais superiores mais e mais novos recursos e reclamações, ampliando nossa atividade.

Não há, pois, perda corporativa. O que denunciemos é a perda de cidadania, expressa no amordaçamento dos juizes de instâncias inferiores. O mesmo se dá na composição do chamado Conselho Nacional de Justiça, que o relator submeteu inteiramente ao Supremo Tribunal Federal. Troca-se, assim, o controle externo, garantia indispensável a um Judiciário transparente, pela manutenção do controle interno, de índole (esta sim) corporativista²⁵⁸.

Assim, de modo geral, pode-se falar que projeto de Nunes seguiu a mesma linha que o projeto sob a relatoria de Carneiro, reforçando o viés economicista por sua proposta ainda mais centralizadora e rigorosa no controle da magistratura.

Enfim, quanto ao projeto de Zulaiê Cobra, em sentido oposto de seu antecessor, apresentou um grau de exterioridade de 46% na composição do órgão, que deveria ser integrado

²⁵⁸ O estigma corporativista. **Folha de São Paulo**. São Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz25069910.htm>. Acesso em: 12.05.14.

por treze membros no total: dois Ministros do STF; um Ministro do STJ; um Ministro do TST; um desembargador de Tribunal de Justiça; um juiz estadual; um juiz federal; dois membros do Ministério Público, dois advogados, dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Assim, em sua proposta seriam seis membros externos à magistratura e sete a ela integrados, entre os quais, porém, apenas dois juízes de primeiro grau ante quatro dos tribunais superiores, sendo dois do Supremo. Isto aponta uma opção ainda verticalizada em relação aos integrantes do Judiciário, que é reforçada ainda pelo fato de que, em seu projeto, o ministro-corregedor deveria ser escolhido dentro os membros do STF.

Quanto às atribuições do Conselho, especifica o projeto de Cobra especifica desde logo que: “compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras, atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura”²⁵⁹. De modo geral, estas atribuições são as mesmas que já constavam no projeto apresentado pro Aloysio Nunes, com algumas modificações.

Entre as inovações, pode-se destacar a obrigatoriedade da União criar ouvidorias nos estados, territórios e distrito federal. Estas ouvidoras teriam a atribuição de receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros, órgãos e servidores auxiliares do Poder Judiciário, podendo ser representados diretamente no Conselho.

Antes de ser remetido ao Senado, a proposta para o órgão de controle sofreu ainda algumas modificações. Ainda sob a relatoria de Zulaiê Cobra, uma nova composição foi apresentada no projeto da Comissão Especial:

O Conselho passou a ser formado por um total de catorze representantes. Nessa versão, aumentou o número dos membros da magistratura, pois, embora tenha diminuído a participação dos ministros do STF (de dois para um), foram incorporados um juiz do Tribunal Regional Federal e um juiz do trabalho. Há, por outro lado, cinco representantes dos órgãos de cúpula do Judiciário e três de base²⁶⁰.

²⁵⁹ ARANTES & SADEK, op. cit. p. 98.

²⁶⁰ SADEK, op. cit. p. 108.

Assim, passaram a ser seis membros externos e oito internos à magistratura, agora com uma redução dos membros dos tribunais de cúpula, alcançando-se inclusive uma paridade com os membros da magistratura de base: três membros de tribunais superiores, dois do segundo grau e três do primeiro grau. Apesar disto, em sua redação final antes de ser enviado ao Senado Federal, o texto foi novamente modificado, e a composição passou a ser a seguinte: um ministro do STF, um ministro do STJ, um ministro do TST, um desembargador e um juiz estadual, um juiz do TRF, um juiz federal, um juiz do TRT, um juiz do trabalho, um membro do Ministério Público Estadual e um do Ministério Público Federal, dois advogados e dois cidadãos com notável saber jurídico e reputação ilibada. Ou seja, a mesma que foi aprovada e hoje defini os membros que irão compor o Conselho Nacional de Justiça, conforme se verá no próximo capítulo.

Mas antes de se passar a esta análise, porém, vale verificar o posicionamento do Banco Mundial acerca da criação de um órgão de controle: conforme aponta Melo Filho, sobre o Documento Técnico 319,

No Documento n. 319, o Banco Mundial procura dar a receita para a instituição do órgão destinado a realizar o controle externo do Judiciário. Deverá ter o mesmo ter atribuições administrativas e, principalmente, disciplinares. Também poderá cuidar da avaliação de desempenho dos juizes, para fins de promoção. Em sua constituição deverão ser contemplados magistrados, advogados, cidadãos e integrantes do Executivo. Em alguns casos, admite o exercício de tal função pelo próprio Executivo, por meio do Ministério da Justiça. O importante é que haja uniformidade, controle por um órgão central²⁶¹.

Ou seja, como é possível se perceber, o órgão de controle brasileiro claramente segue os moldes recomendados pelo Banco Mundial. E é isto, bem como toda a sua configuração e atuação que se verificará de perto a partir de agora.

²⁶¹ MELO FILHO, op. cit. p. 81.

3 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA A PARTIR DA LÓGICA PÓS-FORDISTA

Nos capítulos anteriores, pode-se observar a partir da Teoria da Derivação e conceitos regulacionistas como “regime de acumulação” e “modo de regulação” e como é que se deram as transformações que se operaram a partir da década de 1980 com a ascensão do pós-fordismo. Conforme visto, neste panorama, verificaram-se reformas institucionais para atender as novas exigências do novo regime de valorização do capital, sendo as mesmas impulsionadas, nos países dependentes, sobretudo por organismos internacionais – o se percebeu inclusive na reforma Judiciária brasileira que levou à criação do Conselho Nacional de Justiça. Agora, enfim, cabe verificar de perto este órgão de controle, iniciando-se por suas configurações e atribuições – momento em que se fará uma análise mais descritiva sobre o órgão –; após, verificando-se a maneira que exerce o poder de controle, aonde se examinará suas características, a sua atuação junto à sociedade e ao poder econômico para, enfim, se refletir sobre os limites estruturais que possui dentro de todo o contexto em que está inserido e, assim, se vislumbrar as possibilidades para uma atuação progressista em prol de um cenário de maior Justiça.

3.1 Atribuições e configuração

Neste item se verificará a configuração e principais atribuições do Conselho Nacional de Justiça, que veio a ser criado em 2004, com a promulgação da Emenda 45, e instalado em 14 de junho de 2005 na capital do país.

Primeiro, em relação às alterações constitucionais, cabe dizer que a Constituição Federal passou a dispor do órgão de controle nos seguintes artigos: 92, I-A, em que institui o conselho como órgão do Poder Judiciário – se tratando, também, de órgão nacional, conforme orientação dada no julgamento da ADI 3366 –; artigo 103-B, em que estabeleceu a composição e a competência do conselho; artigo 52, II, que determina que seus membros sejam julgados

privativamente pelo Senado Federal em caso de crime de responsabilidade e artigo 93, VIII, que institui a competência correcional do conselho.

A estrutura interna do órgão está disposta no Regimento Interno do CNJ, que institui em seu artigo 1º que são suas partes integrantes: o plenário, a presidência, a Corregedoria Nacional de Justiça, os conselheiros, as comissões, a secretaria-geral, o Departamento de Pesquisas Judiciárias – DPJ, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas –DMF e a ouvidoria.

Quanto às atribuições, o artigo 103-B, parágrafo 4º e incisos da Constituição instituem que:

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializado, sem prejuízo da competência disciplinar e correcional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;

V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano; VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;

VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo

Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa²⁶².

Além da competência estabelecida no referido artigo, vale dizer que o Regimento Interno do conselho, em seu artigo 4º, também determina ao órgão uma extensa lista de atribuições, podendo-se dividi-las em ações correcionais, de planejamento estratégico e estabelecimento de metas, execução de políticas judiciárias, modernização tecnológica, de ouvidoria, além de, entre outras, medidas relativas ao próprio funcionamento do CNJ – tal como a elaboração do orçamento interno ou a concessão de licença para seus membros.

Assim, mais do que um órgão correcional, conforme se percebe o CNJ é também um órgão administrativo do Poder Judiciário, que tem como competência questões relacionadas à gestão, inclusive de controle do orçamento, conforme visto acima. Destaca-se, assim, a sua atuação em busca por maior eficiência por meio da definição de um planejamento estratégico para o Poder Judiciário, pela criação de comissões como a Comissão Permanente de Eficiência Operacional e Gestão de Pessoas, que tem como atribuições i) a racionalização judicial; ii) simplificação recursal; iii) otimização de rotinas; iv) melhor alocação de pessoas; v) aproveitamento de novas tecnologias para automação dos processos de trabalho; vi) gestão adequada de custos operacionais e; vii) padronização de estruturas organizacionais²⁶³.

No mesmo sentido, a Comissão Permanente de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento, que tem por missão a gestão estratégica nacional, por meio do acompanhamento dos indicadores de desempenho, fomento da troca de experiências e análise da estratégia por meio dos indicadores e estatísticas; a realização de pesquisas voltadas para o diagnóstico do Poder Judiciário – por meio do Departamento de Pesquisas Judiciárias –; o fomento da troca de experiências entre os Tribunais e a garantia do orçamento necessário aos projetos estratégicos²⁶⁴.

Vale retomar novamente as diretrizes do Banco Mundial, em que recomenda no Documento Técnico 319 a criação de um órgão administrativo permanente, sendo que a questão da administração das cortes, conforme o banco, deve considerar elementos como a revisão de procedimentos relativos à administração de processos; a inclusão de tecnologia de acompanhamento processual com técnicas de gerenciamento de processos; uso da informática,

²⁶² CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12.05.14.

²⁶³ <http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/comissoes/comissao-de-eficiencia-operacional-e-gestao-de-pessoas>

²⁶⁴ <http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/comissoes/comissao-de-gestao-estrategica-estatistica-e-orcamento>

tecnologias modernas e de segurança; estudos sobre a morosidade, levantamento estatísticos para se auferir a necessidade de aumento de juízes e servidores e sistemas estatísticos em geral; habilidades técnicas de contabilidade financeira para alocação eficiente dos recursos orçamentários do Judiciário; entre outros.

Assim é possível se perceber que o Conselho Nacional de Justiça se constitui na inovação que, por excelência deve atender aos requisitos expostos pelo Banco Mundial. Por meio de uma racionalização dos procedimentos de gestão, bem como a disseminação destas técnicas para os tribunais judiciários em geral, o órgão tem como uma das principais missões a questão da administração do Judiciário para, assim, atribuir maior eficiência ao mesmo.

Cabe ainda destacar que o Conselho não possui competência jurisdicional, o que o distingue de todos os demais órgãos do Poder Judiciário. E em função disto, é comumente classificado pela doutrina como exclusivamente administrativo. Ademais, em razão desta natureza, não cabe ao órgão invadir a jurisdição ou a competência jurisdicional dos magistrados.

Uma questão bastante discutida é o poder normativo do conselho. Conforme o artigo supra, verifica-se que a Constituição atribui ao órgão poder regulamentar “no âmbito de suas competências”. Porém, tem se questionado uma vagueza de tal delimitação, o que faz surgir inúmeras dúvidas, tal como aponta Rosillo: “O CNJ poderia expedir atos regulamentares sobre dispositivos do Estatuto da Magistratura – que atualmente corresponde à Lei Complementar nº 35/1979? Ele poderia editar normas para garantir a autonomia do Poder Judiciário? De que forma?”²⁶⁵. E, conforme responde o próprio autor,

Não há respostas cabais para estas questões, razão pela qual existe um risco de o Conselho expedir regulamentos que eventualmente extrapolem a sua função administrativa, acarretando, no limite, a usurpação de funções típicas do Poder Legislativo, Executivo, ou ainda a violação da autonomia administrativa dos diversos órgãos do Judiciário²⁶⁶.

Assim, afastando esta delimitação genérica que trás o artigo 103-B, percebe-se que a própria jurisprudência do STF vai conformando o entendimento sobre o poder regulamentar, até porque são inúmeras as ações que já chegaram ao Supremo com este tipo de questionamento. Por exemplo, pode-se citar o Mandado de Segurança número 27621, que questionou ato do CNJ que

²⁶⁵ ROSILLO, André J. **O STF no jogo da separação de poderes: tensões e ajustes**. 2009. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/observatorio_ver.php?idConteudo=20. Acesso em: 01.05.14.

²⁶⁶ Ibid.

obrigava todos os juizes a se cadastrarem no BacenJud, ou seja, o sistema informatizado que conecta o Judiciário com o sistema bancário a fim de agilizar informações e ordens judiciais, como penhora *on line* e demais procedimentos relacionados ao sistema financeiro. Sob relatoria da Ministra Carmem Lúcia, o ato impetrado pelo juiz Roberto Wanderley Nogueira teve a segurança negada, uma vez que

O Conselho Nacional de Justiça pode, no lido exercício de suas funções, regulamentar condutas e impor a toda magistratura nacional o cumprimento de obrigações de essência puramente administrativa. A determinação aos magistrados de inscrição em cadastros ou sítios eletrônicos, com finalidades estatística, fiscalizatória ou, então, de viabilizar a materialização de ato processual insere-se perfeitamente nessa competência regulamentar²⁶⁷.

Vale aproveitar para dizer que de acordo com o regimento interno do CNJ, não é cabível recurso, em sede administrativa, dos atos e decisões proferidas pelo Plenário, mas sim a revisão dos mesmo pelo STF (art. 115, parágrafo 6º). E, conforme orientação da ADI 3367 de 2006, todos os atos do Conselho Nacional de Justiça são passíveis de revisão pelo Supremo. Apesar disto, conforme asseverou em voto monocrático o Ministro Gilmar Mendes,

A ordem Constitucional assegura ao Conselho Nacional de Justiça espectro de poder suficiente para o exercício de suas competências (art. 103-B, CF/88), não podendo esta Corte substituí-lo no exame discricionário dos motivos determinantes de suas decisões, quando estas não ultrapassem os limites da legalidade e da razoabilidade²⁶⁸.

Ou seja, cabe ao Supremo verificar apenas se o CNJ exorbitou os limites legais, e não substituí-lo em suas decisões. E vale destacar que são muitas as ações que chegam ao STF em que o CNJ figura no pólo passivo, o que indica uma resistência contra a atuação do órgão. Para se ter idéia, em 2013 foram julgadas 143 ações em que o CNJ figurava como demandado, e, até maio de 2014, 137 ações foram ajuizadas contra o órgão.

Entre as ações de maior repercussão, desde a sua criação, pode-se citar a já mencionada ADI 3367-1, interposta pela AMB, que questionou a constitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça sob o argumento de que o mesmo violava o princípio da separação dos poderes e

²⁶⁷ STF - MS 27.621. 27.12.11.

²⁶⁸ MS 26.209/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, 23.10.2006

representava ofensa ao pacto federativo, uma vez que “submeteu o órgão do Poder Judiciário dos Estados a uma supervisão administrativa, orçamentária, financeira e disciplinar por órgão da União Federal”²⁶⁹. Como é sabido, o Conselho Nacional de Justiça foi declarado constitucional, sendo a ação declarada improcedente. Outra ação de repercussão interposta também pela AMB foi a ADI 4638, que questionou a Resolução nº 135 do CNJ, sobre a uniformização do procedimento administrativo disciplinar, aonde se decidiu, entre outros pontos, que o CNJ pode iniciar investigação contra magistrados independentemente da atuação da corregedoria do tribunal²⁷⁰.

Analisadas as atribuições do CNJ, cabe passar para um entendimento da composição do órgão, tema bastante debatido durante a reforma judiciária, conforme visto no capítulo anterior. Conforme dispõe a Constituição Federal, o conselho é integrado por 15 membros com mandato de dois anos, de acordo com o artigo 103-B, *caput*, da Constituição Federal. Entre aqueles originários do Poder Judiciário se encontram nove membros, são eles: o Presidente do Supremo Tribunal Federal, um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, um desembargador de Tribunal de Justiça, um juiz estadual, um juiz do Tribunal Regional Federal, um juiz federal, um juiz de Tribunal Regional do Trabalho e um juiz do trabalho. Há ainda quatro membros originários das funções essenciais à Justiça: dois do Ministério Público, sendo necessariamente um do Ministério Público da União e um do Ministério Público estadual²⁷¹ e dois advogados. Por fim, há ainda dois membros de origem externa, devendo ser cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada (Constituição Federal, artigo 103-B, incisos a XIII).

Quanto ao processo de escolha dos conselheiros, pode-se dizer, em linhas gerais, que se inicia com a indicação dos pleiteantes ao cargo pelas respectivas casas a que estão vinculados – momento em que, vale dizer, o critério é estritamente político, ante a ausência de requisitos objetivos para tanto. Conforme determina a Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal é responsável por indicar um desembargador do Tribunal de Justiça e um juiz estadual; o Superior Tribunal de Justiça por indicar um ministro de seu próprio quadro, um juiz do Tribunal Regional

²⁶⁹ ADI 3367- DF, Relator Min. Cezar Peluzo.

²⁷⁰ Para uma visão sucinta do resultado da decisão sobre todos os pontos questionados, vide <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=199645>.

²⁷¹ A escolha do membro do Ministério Público Estadual será dentre aqueles indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual.

Federal e um juiz federal; o Tribunal Superior do Trabalho por indicar também um ministro de seu próprio quadro, um juiz do Tribunal Regional do Trabalho e um juiz do trabalho; o Procurador-Geral da República por indicar um membro do Ministério Público da União e um membro do Ministério Público Estadual – dentre aqueles escolhidos pelo órgão competente de cada instituição; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil por indicar dois advogados e, finalmente, a indicação de dois cidadãos, um pela Câmara dos Deputados e um pelo Senado Federal. Após, os indicados tem os seus nomes apresentados ao Senado Federal, onde passam por um processo de sabatina²⁷². Os aprovados pela maioria absoluta desta casa legislativa são nomeados pelo Presidente da República.

Ou seja, é bastante perceptível que o processo de escolha privilegia a hierarquização e se concentra nos órgãos superiores, o que vai de acordo com a hipótese de verticalização apontada neste estudo. Assim, no que diz respeito aos membros originários do Poder Judiciário, *todos* os membros são indicados por tribunais de cúpula do Poder Judiciário, ou seja, o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça e o Tribunal Superior do Trabalho. Conforme aponta Tavares,

(...) STF, STJ e TST controlarão (indicando) *todos* os integrantes do Judiciário que farão parte do Conselho Nacional de Justiça. Não há formulação de qualquer lista (tríplice, sêxtupla, etc). A indicação é livre, mas não necessariamente democrática e plural, em termos de pensamento e orientações dos futuros integrantes. O modelo plasmado na Constituição é, pelos seus próprios termos, extremamente elitista em termos de escolha (que se perfaz, ao final, pelos tribunais de cúpula). Estão excluídos, ademais, desse modelo constitucional de indicação dos membros do CNJ, os outros dois tribunais superiores (STM e TSE), os magistrados de primeira instância e demais tribunais estaduais e regionais (federalis, eleitorais, do trabalho e militares)²⁷³.

Isto é, a indicação é realizada pelos tribunais de cúpula sem a participação das demais instâncias da magistratura. Além disto, diante da ausência de critérios objetivos para a indicação

²⁷² No Senado, o nome indicado para a vaga no Conselho Nacional de Justiça é submetido a uma arguição pública, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que aprova um relatório e o apresenta ao Plenário. Após, o órgão deliberativo máximo do Senado decide sobre a aprovação da escolha do indicado por meio de votação secreta. Após aprovação por maioria absoluta, o nome do indicado é comunicado ao Presidente da República, que nomeia o novo membro do Conselho Nacional de Justiça, investindo-o no exercício do cargo público. BADIN, Luiz Armando. O Conselho Nacional de Justiça: pedra angular da Reforma Constitucional do Poder Judiciário. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC. Belo Horizonte, ano 3, nº 09, jan/mar. 2009. p. 30-31.

²⁷³ TAVARES, André Ramos. **Manual do Poder Judiciário brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 187.

de conselheiros pelas casas que estão vinculados, há que se observar que se trata de um processo substancialmente político, fadado a privilegiar relações de poder e coleguismo. Esta politização, porém, às pode ter sentido reverso: diante da rejeição pelo plenário de dois nomes apresentados pelo então presidente do CNJ, Ministro Joaquim Barbosa, em 2013, um para a vaga do Tribunal de Justiça e outro para a de magistrado de primeira instância²⁷⁴, o Supremo pela primeira vez decidiu abrir o oportunidade para todos os magistrados que quisessem se candidatar a conselheiro, democratizando, senão o processo de escolha, ao menos de candidatura.

No que diz respeito aos membros originários das funções essenciais à Justiça, observa-se também o predomínio de uma hierarquização para a escolha dos conselheiros. Para a indicação dos advogados, por exemplo, é realizada pelo Conselho Federal da OAB, em que as bancadas dos 81 conselheiros federais dos 26 Estados e Distrito Federal elegem os nomes indicados, porém, por meio de votação aberta. Tal procedimento, ao não privilegiar o sigilo na votação, retira a liberdade de escolha do advogado eleitor e também da abertura a um processo politizado, uma vez que a votação em aberto deixa espaço para a intimidação do votante²⁷⁵.

Quanto ao prazo do mandato dos conselheiros, a Constituição Federal estabelece, em seu artigo 103-B, *caput*, que o mandato dos conselheiros será de 2 anos, admitida uma recondução. Assim, o tempo máximo de permanência dos conselheiros no órgão é de 4 anos, prazo bastante enxuto em comparação com outros conselhos de justiça²⁷⁶. E em função disto, percebem-se as seguintes anomalias:

Primeiramente, em relação à recondução, que exige que o candidato passe novamente pelo processo de sabatina e aprovação pelo Senado. Este procedimento sugere uma aprovação do então candidato baseada em uma avaliação de sua atuação enquanto conselheiro do CNJ, sem considerar que o mesmo já se foi considerado apto ao cargo quando foi pela primeira vez

²⁷⁴ “Barbosa fracassa ao tentar emplacar nomes no CNJ”. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,barbosa-fracassa-ao-tentar-emplacar-nomes-para-o-cnj,1022260,0.htm>. Acesso em: 23.05.14.

²⁷⁵ Vale apontar que até março de 2013, a votação era secreta, sendo modificado posteriormente o artigo 3º do Provimento nº 113/2006 do CFOAB, que dispõe a respeito do processo de indicação dos conselheiros.

²⁷⁶ Para se ter idéia do prazo médio dos mandatos dos conselheiros, vale apontar que a duração em alguns conselhos da América Latina: o *Conselho da Judicatura*, na Bolívia, prevê um mandato de dez anos, impedida a renovação imediata; o *Consejo Nacional de la Judicatura* equatoriano, estabelece um mandato de seis anos para os seus membros, permitida a reeleição dos membros indefinidamente; na Colômbia, o *Consejo Superior de la Judicatura*, composto por 12 membros, prevê mandato de 8 anos; na Argentina, o mandato dos conselheiros é de quatro anos, podendo ser reeleitos por uma vez de forma consecutiva; na Costa Rica, o mandato é de seis anos para os 5 membros do *Consejo Superior del Poder Judicial*. SAMPAIO, op. cit. p. 195-205.

escolhido. Ademais, isto propicia uma interferência acentuada do Legislativo no processo de recondução e dá maior abertura a lobbies políticos para a nomeação ou não do candidato para um novo período. Uma duração maior do mandato, ainda que fosse num período de quatro anos, possibilitaria uma diminuição da intervenção do legislativo no processo de escolha.

Em relação ao prazo, ainda, vale apontar que o período de dois anos não é suficiente para o conselheiro se ambientar e se inteirar da dinâmica interna do órgão, da comissão que irá integrar etc, impossibilitando-o de desenvolver e acompanhar um planejamento para o Poder Judiciário que seja de médio ou longo prazo. Assim, a continuidade do trabalho desenvolvido pelo conselheiro fica comprometida, e dependerá ou de sua recondução ou do futuro conselheiro que ocupar a função.

Ocorre que a ausência de recondução é a regra que se tem observado nas composições do CNJ: conforme se verifica na tabela do Anexo B, o Conselho Nacional de Justiça tem sofrido uma renovação quase total de seus membros a cada biênio. Chama a atenção o fato de que, desde a criação do Conselho, nenhum membro interno do Poder Judiciário foi reconduzido à função, havendo em cada período 100% de renovação. Em sentido oposto, o Ministério Público estadual e a indicação pela Câmara dos Deputados têm privilegiado e conseguido a recondução dos membros indicados. Isto pode apontar para uma fragilidade dos membros da magistratura na composição do conselho, e a intenção dos tribunais de cúpula, responsáveis pela indicação dos magistrados, em não possibilitar um espaço para maior atuação dos magistrados enquanto conselheiros e assim alguma consolidação de poder.

Quanto à composição, ainda, vale fazer um parêntese para apontar que não chega a 15% a participação feminina entre a totalidade dos membros do Conselho, o que reflete não só a baixa ocupação por mulheres em cargos de alta hierarquia no Poder Judiciário, mas uma questão estrutural da própria sociedade capitalista²⁷⁷. De certa forma tal questão parece ter sido percebida no CNJ, e, ante a completa ausência de mulheres no período que vai de 2011 a 2013, cinco

²⁷⁷ Para uma compreensão do machismo enquanto forma social na sociedade capitalista vide HIRSCH, op. cit. p. 78-89 e MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 63-8.

mulheres integram a atual composição (período 2013-2015), o que é bastante inédito no CNJ desde a sua criação²⁷⁸.

Visto isto, cabe agora verificar mais de perto como é que o Conselho Nacional de Justiça atua na questão do controle do Poder Judiciário, e como este controle se exerce sobre os magistrados.

3.2 O controle disciplinar do Judiciário em um diálogo com Michel Foucault

A questão do estabelecimento de um órgão de controle para o Judiciário nacional é especialmente relevante, uma vez que, vale lembrar, há uma exigência de maior de valores como previsibilidade pelo novo regime de acumulação (celeridade e controle de decisões politizadas), maior eficiência (a relação custo-benefício, ou, em outros termos, a decisão mais rápida e econômica), transparência (responsabilização dos juízes e maior accountability) e, ainda, a independência (medidas administrativas, como autonomia financeira e organizacional e medidas disciplinares, correccionais) –, diretrizes emanadas pelo Banco Mundial, tal como visto acima.

Diante destas exigências, há que se extrair mais da magistratura, decisões mais técnicas e precisas, prolatadas em um prazo razoável – e, sobretudo, de acordo com as orientações dos tribunais superiores, conforme visto. Para tanto, é preciso se exercer um poder de disciplina sobre o Judiciário, pois, alerta o Banco Mundial em seu paradigmático Documento Técnico 319: “um sistema disciplinar efetivo é essencial na manutenção dos altos padrões de qualidade do Judiciário”²⁷⁹. No mesmo sentido, as palavras do filósofo francês Michel Foucault, em *Vigiar e Punir*: “um corpo disciplinado é a base de um gesto eficiente”²⁸⁰.

²⁷⁸ Para uma análise estatística da participação da mulher no âmbito do Poder Judiciário vide SOUSA, Ana Júlia da Silva de Sousa. **Participação da mulher nos espaços de poder no Brasil: atuação feminina no executivo, legislativo e judiciário**. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br>. Acesso em 23.04.14.

²⁷⁹ DAKOLIAS, op. cit.

²⁸⁰ FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. História da violência nas prisões. 36ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2009. p. 147.

Até porque, este tipo de disciplina a que se referem, de um modo geral, está relacionado ao próprio surgimento do modo de produção capitalista, conforme já apontou Marx em *O Capital*: “essa função de vigilância, de direção e de mediação torna-se função do capital, assim que o trabalho que lhe é subordinado se torna cooperativo, e como função capitalista ela adquire características especiais”²⁸¹. Ou, conforme ensina novamente Foucault,

O crescimento de uma economia capitalista fez apelo à modalidade específica do poder disciplinar, cujas fórmulas gerais, cujos processos de submissão das forças e dos corpos, cuja “anatomia política”, em uma palavra, podem ser postos em funcionamento através de regimes políticos, de aparelhos ou de instituições muito diversas²⁸².

Assim, ainda que tardiamente, é através da imposição de um novo poder disciplinar que se empreende a transformação de um sistema judiciário permeado por características pré-capitalistas, de laços de compadrio e teias de poder, conforme visto no capítulo anterior. É por meio deste poder que impõe-se a técnica da disciplina em busca de eficiência, celeridade e sentenças despolitizadas, previsíveis e prolatadas por “corpos dóceis” – pois “é dócil um corpo que pode ser submetido, que pode ser utilizado, que pode ser transformado e aperfeiçoado”²⁸³. Vale a pena continuar com Foucault:

Esses métodos que permitem o controle minucioso das operações do corpo, que realizam a sujeição constante de suas forças e lhes impõem uma relação de docilidade-utilidade, são o que podemos chamar as “disciplinas” (...) a disciplina fabrica assim corpos submissos e exercitados, corpos “dóceis”. A disciplina aumenta as forças do corpo (em termos econômicos de utilidade) e diminui essas mesmas forças (em termos políticos de obediência). Em uma palavra: ela dissocia o poder do corpo (...) ²⁸⁴.

²⁸¹ MARX, K. *O Capital*, livro I, 4ª seção, capítulo XIII. *apud* FOUCAULT, op. cit. p. 169.

²⁸² Vale transcrever ainda o seguinte trecho, em que o filósofo complementa a questão do surgimento disciplinar imposto no processo de formação capitalista com o crescimento demográfico do período: “Na verdade os dois processos, acumulação de homens e acumulação de capital não podem ser separados; não teria sido possível resolver o problema da acumulação de homens sem o crescimento de um aparelho de produção capaz ao mesmo tempo de mantê-los e utilizá-los; inversamente, as técnicas que tornam útil a multiplicidade cumulativa de homens aceleram o movimento de acumulação de capital”. FOUCAULT, op. cit., p. 208-9.

²⁸³ *Ibid.* p. 132.

²⁸⁴ *Ibid.* p. 134.

Ou seja, no lugar da politicagem na magistratura ou de juizes altamente politizados, progressistas, o ideal de magistrados técnicos, aliados a servidores igualmente técnicos, em nome de maior celeridade, eficiência, etc. Mas o que é, exatamente, esta disciplina, este controle que deve ser exercido? “A minúcia dos regulamentos, o olhar esmiuçante das inspeções, o controle das mínimas parcelas de vida e do corpo”²⁸⁵, porque “a disciplina é uma anatomia política do detalhe”²⁸⁶.

Deste modo, neste item, não irá se destacar apenas a face da punição / repressão que tem o poder disciplinar, de caráter corretivo, que define o que não se deve, tal como se verificará a seguir pela análise do sistema correcional do Conselho Nacional de Justiça, mas, também, irá se analisar o olhar que se impõe sobre o magistrado, por meio de inspeções e também de inúmeros relatórios e levantamentos estatísticos, e que assim dita o ritmo da produção, estabelecendo os critérios desta produtividade, classificando e premiando através da “meritocracia” o magistrado com entrâncias mais altas e concedendo-lhe a figura do “bom sujeito”.

Dito isto, vale iniciar pela mais conhecida e explícita forma de controle, ou seja, o papel de corregedor do órgão, que tem as atribuições definidas no art. 103-B, § 5º da Constituição Federal e regulamentadas no artigo 31 do Regimento Interno do CNJ. É por meio destas atribuições que o CNJ dita com clareza “o que não se deve”, o comportamento inaceitável, em prol da nova face do Judiciário que se quer construir.

Entre as principais ações adotadas pelo CNJ neste sentido está o forte combate a uma prática específica de corrupção: o nepotismo. Até porque, conforme visto no capítulo anterior, a magistratura brasileira tem se caracterizado desde o período imperial por práticas de favorecimentos e coleguismo entre parentes e amigos e redes de influência e poder, arrastando-se um ranço de patrimonialismo no Poder Judiciário que perpassou o período desenvolvimentista e chegou ao pós-fordismo. Neste contexto, o Conselho Nacional de Justiça vai ser o órgão que por excelência vai atacar este mal.

Isto se verifica, por exemplo, com a Resolução número 7 de do órgão de controle, que foi promulgada logo que se instalou o Conselho Nacional de Justiça, em 2005. Referida resolução veda o nepotismo e estabelece um rol de proibições na contratação de cargos, empregos e funções

²⁸⁵ FOUCAULT, op. cit. p. 136.

²⁸⁶ Ibid. p. 134.

de livre nomeação e exoneração no Judiciário de parentes, cônjuges e companheiros por magistrados ou servidores. Vale destacar que referida resolução foi não só declarada constitucional pela Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12 como seu efeito também alcançou o Executivo e o Legislativo, por meio da Súmula Vinculante nº 13.

E não só a prática do nepotismo, mas também da corrupção que permeia esta instituição vem sendo bastante combatida pelo CNJ. Vale dizer que, uma vez associada a redes de influências no Judiciário e ao poder econômico da iniciativa privada, práticas de improbidade administrativa, como vendas de sentenças ou favorecimento em licitações pelos tribunais, também contribuiu para gerar um ambiente de instabilidade e incertezas prejudicial à legalidade e assim à reprodução do regime de acumulação.

Assim, por meio de inspeções periódicas o Conselho Nacional de Justiça vem levantando e combatendo as inúmeras irregularidades presentes nos tribunais, podendo-se citar as inspeções ocorridas recentemente no Tribunal de Justiça do Amazonas – considerada uma das mais corruptas do Brasil –, em que o conselheiro Gilberto Martins conseguiu apurar práticas como absolvições improváveis, retardo no julgamento de processos de políticos e servidores do alto escalão da administração pública, irregularidades administrativas e nepotismo²⁸⁷.

Outro caso bastante ilustrativo do combate à corrupção pelo CNJ ocorreu no Tribunal de Justiça de Alagoas, em que por meio de um Procedimento Administrativo instaurado no Conselho Nacional de Justiça, se apurou o recebimento ilegal de horas extras que somariam a quantia de cerca de 1 milhão de reais, em benefício de desembargadores, juízes, servidores e até estagiários, diante do que o CNJ determinou, entre outros, a devolução das quantias irregulares apuradas ao erário²⁸⁸.

São muitos os casos de apuração de irregularidades pelo CNJ, bastante divulgados pela imprensa, o que tem estimulado, inclusive, a denúncia destes tipos de práticas por diversos atores. Aqui vale destacar que conforme dispõe o Regimento Interno do CNJ, no artigo 8º, inciso primeiro, o órgão deve receber as reclamações e denúncias de qualquer interessado relativas aos

²⁸⁷ “Tribunal mais corrupto do Brasil está na mira do CNJ”. Disponível em: <http://portaldopurus.com.br/index.php/melhores-noticias/12298-tribunal-mais-corrupto-do-brasil-esta-na-mira-do-cnj>. Acesso em: 13.05.14.

²⁸⁸ “CNJ manda juízes devolver dinheiro e podem ser punidos” Disponível em: <http://www.extralagoas.com.br/noticia/12980/extra-online/2014/03/27/cnj-manda-juizes--devolver-dinheiro-e-podem-ser-punidos.html>. Acesso em: 13.05.14.

magistrados e Tribunais e aos serviços judiciários auxiliares, serventias, órgãos prestadores de serviços notariais e de registro. Assim, chegam denúncias de diversos atores, tal como a do Sindijus – Sindicato dos Servidores do Judiciário do Piauí: conforme apurou a entidade, centenas de servidores do TJ-PI estariam ocupando indevidamente cargos no Judiciário, por indicação de políticos, magistrados, e demais pessoas influentes, o que foi levado à apuração pelo CNJ²⁸⁹.

Além de medidas de fiscalização, outras ações vêm sendo tomadas neste sentido, como o combate à corrupção por meio da meta 18 do CNJ, estabelecida no IV Encontro Nacional do Poder Judiciário em 2012 e colocada como prioritária. A meta tem o objetivo de impulsionar o julgamento de processos contra a administração pública e de improbidade administrativa que se por vezes se arrastam pelos tribunais. Ademais, pode-se falar também da aprovação da resolução 170, em 2013, que impõe limite ao patrocínio privado em eventos promovidos pelo Judiciário, como forma de evitar favorecimentos entre a magistratura e a iniciativa privada.

Não poderia deixar de se falar em atuação bastante paradigmática no combate à corrupção: a da Ministra aposentada do STJ, Eliana Calmon, em sua atuação na corregedoria do CNJ. Embora em sua gestão (2010-2012) não tenha havido um número alto de magistrados processados, ela foi uma grande disseminadora das mazelas que permeiam o Judiciário nacional, em declarações à imprensa que se tornaram polêmicas, como a em que afirmou a existência de “bandidos de toga” no judiciário, o que causou grande repercussão nacional e um mal-estar com a magistratura e, sobretudo, com a AMB.

E tanto a gestão de Calmon como os demais Ministros do STJ que atuaram na corregedoria do órgão pode ser avaliada por meio dos relatórios disponíveis no próprio site do órgão²⁹⁰, pelos quais se é possível conhecer informações como o número de inspeções realizadas, o total de processos recebidos, julgados, baixados e em tramitação; as ações desenvolvidas pela corregedoria, tal como o desenvolvimento do Cadastro Nacional de atos de Improbidade Administrativa, realizado em 2011 durante a corregedoria de Eliana Calmon, entre outros.

Apesar disto, vale apontar que, conforme reportagem de março de 2013 existe indícios de que o CNJ estaria sofrendo dos mesmos males que combate:

²⁸⁹ “TJ-PI contraria Resolução do CNJ há 9 anos, denuncia sindicato” Disponível em: <http://www.portalodia.com/noticias/politica/tj-pi-contraria-resolucao-do-cnj-ha-9-anos,-denuncia-sindicato-198786.html>. Acesso em: 03.05.14.

²⁹⁰ <http://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/documentos-corregedoria/de-gestao>

Na semana passada, foi revelado o pedido feito pelo então conselheiro Tourinho Neto – que encerrou seu mandato dia 19 – para que um colega julgasse rapidamente um processo de interesse de sua filha.

E partiu de um conselheiro a denúncia em plenário de que o CNJ estaria protegendo poderosos e punindo apenas juízes sem ligações políticas. "Quem tem poder alto tem dificuldade de ser punido nesse plenário", afirmou o conselheiro Jefferson Kravchychyn, representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em sessão no início do mês²⁹¹.

Ou, ainda, pode-se citar a denúncia realizada em 2014, de recebimento de proventos sem o exercício da função pelo secretário-geral do CNJ, Fábio Cesar dos Santos Oliveira, que estaria vivendo no exterior²⁹². Ou seja, tais notícias indicam a dificuldade de se combater práticas de corrupção e laços de compadrio, bastante arraigados nas instituições estatais de modo geral, e que assombram, inclusive, o próprio Conselho Nacional de Justiça.

E em que pese estes deslizes do próprio órgão, a sua atuação vem seguindo as diretrizes recomendadas, por meio de fiscalizações periódicas, divulgação midiática, e relatórios acerca das punições, tal como preleciona o Banco Mundial:

Os programas de reforma devem avaliar se os atuais mecanismos disciplinares são adequados, e se estão sendo efetivados. Deve-se considerar a criação de Comitês responsáveis pelo recebimento e julgamento das representações, devendo interagir com o público e com a comunidade jurídica (...) Visando educar s juízes sobre os comportamentos que não são aceitáveis, e informar o público dos processos disciplinares, um relatório anual das representações feitas deve ser disponibilizado aos juízes e à população em geral. A publicação de artigos e opiniões é importante, na medida em que proporciona indicações e definições de comportamentos inaceitáveis e sujeitos à punição²⁹³.

E são estes relatórios e publicações que leva a outra face do controle, mais implícita, porém igualmente eficaz. É o olhar que pesa sobre o indivíduo, sejam os servidores, sejam os

²⁹¹ “CNJ eleva gastos e reproduz vícios dos tribunais”. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/cnj-eleva-gastos-e-reproduz-vicios-dos-tribunais>. Acesso em: 23.04.14.

²⁹² “Secretário-fantasma vive nos EUA à custa do CNJ”. Disponível em: <http://www.tribunahoje.com/noticia/94794/politica/2014/02/21/secretario-fantasma-vive-nos-eua-a-custa-do-cnj.html>. Acesso em: 02.02.14.

²⁹³ DAKOLIAS, op. cit.

magistrados, que também atua pelo poder das inspeções periódicas, pelo olhar vigilante dos relatórios, exames, que coloca o sujeito numa posição de visibilidade obrigatória.

Deste modo, pode-se vislumbrar “o indivíduo tal como pode ser descrito, mensurado, medido, comparado a outros e isso em sua própria individualidade; e é também o indivíduo que tem que ser treinado e retreinado, tem que ser classificado, excluído, etc”²⁹⁴. Ou seja, conhecer é, também, controlar. E desta maneira esta se faz também uma das funções do CNJ, que ciente do “poder do exame”, assim enuncia

Há poucas informações, em âmbito nacional e de maneira padronizada, sobre os magistrados brasileiros. Por essa razão, conhecer quantos são, mas também o grau de satisfação dos magistrados, nos sentidos da escolha pessoal em relação à carreira, da sua valorização em sentido amplo e opiniões acerca de temas típicos, como o sistema de promoção, a adoção de metas de produtividade, das relações com outros juízes, servidores e com a alta administração do tribunal, é fundamental para o aprimoramento e planejamento das políticas públicas do Poder Judiciário brasileiro²⁹⁵.

E por meio disto convoca, no final de 2013, os 17 mil magistrados brasileiros e outros 285.425 servidores do Judiciário para responderem um questionário aplicado a todo o Judiciário nacional, com o intuito de conhecer melhor estes grupos. Deste modo, o órgão procura extrair informações como “nível de escolaridade”, “raça ou cor”, “média de horas trabalhadas”²⁹⁶, e, como se verifica no questionário aplicado especificamente aos juízes (Anexo A), realiza perguntas relativas ao estabelecimento de metas e produtividade do magistrado e a opinião sobre o sistema de promoções.

Ao senso – que não teve ainda seus resultados divulgados pelo CNJ –, somam-se também inúmeras inspeções periódicas e correições nas unidades judiciárias, administrativas e cartórios extrajudiciais, integrantes do sistema judiciário. Após realizadas, elaboram-se relatórios que são divulgados no site do CNJ²⁹⁷. E, como forma de “garantir continuidade e eficácia aos

²⁹⁴ FOUCAULT, op. cit. p. 183.

²⁹⁵ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/censo-do-poder-judiciario>. Acesso em: 03.05.14

²⁹⁶ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/26707:censo-do-poder-judiciario-teve-6067-de-adesao>. Acesso em: 03.05.14

²⁹⁷ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/inspecoes-e-audiencias-publicas/relatorios>. Acesso em: 03.05.14.

trabalhos”, por vezes são realizadas revisões das inspeções²⁹⁸, que denotam a visibilidade permanente que adquire o Judiciário a partir de então. Até porque, “a vigilância se apóia num sistema de registro permanente”²⁹⁹.

Além disto, verifica-se um controle da atividade praticamente inexistente até então. E isto porque, como forma de promover a tão almejada celeridade e eficiência no Judiciário, com a criação do Conselho Nacional de Justiça passou-se a uma intensa fiscalização da razoabilidade da duração do processo durante seu curso com o magistrado e a possibilidade de punições por excesso de prazo, com base no princípio constitucional da “duração razoável do processo”, também introduzido pela Emenda 45 de 2004, conforme visto. Até porque, “o tempo medido e pago deve ser também um tempo sem impureza nem defeito, um tempo de boa qualidade, e durante todo o seu transcurso o corpo deve ficar aplicado a seu exercício”³⁰⁰.

E como “a regulamentação imposta pelo poder é ao mesmo tempo a lei de construção da operação”³⁰¹, logo em sua orientação número 1, o Conselho Nacional de Justiça determinou diretrizes para as corregedorias quanto à adoção de medidas destinadas ao aperfeiçoamento do controle sobre o andamento processual, com o fito de impedir excessos injustificados de prazo – e, assim, estimular a produtividade no judiciário. Entre as orientações emanadas pelo órgão, está o controle estatístico dos processos em tramitação, a análise comparativa de sua duração, verificação de causas que apresentem desvios, entre outras... “como se, pelo menos, por uma organização interna cada vez mais detalhada, se pudesse tender para um ponto ideal em que o máximo de rapidez encontra o máximo de eficiência”³⁰².

Conforme o Relatório da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional de Justiça, do Biênio 2005-2007, havia 1143 representações por excesso de prazo, representando 51,51% do total de procedimentos disciplinares na Corregedoria. Tais ações colaboram para difundir uma preocupação quanto à duração do processo, por meio da divulgação dos relatórios estatísticos anunciando a quantidade de representações, e assim contribuem para a construção do juiz desejável.

²⁹⁸ <http://www.cnj.jus.br/images/RELAT%C3%93RIO%20ANUAL%20CORREGEDORIA.FINAL.pdf>

²⁹⁹ FOUCAULT, op. cit. p. 187.

³⁰⁰ Ibid. p. 145.

³⁰¹ Ibid. p. 148.

³⁰² Ibid.

E o receio da possibilidade latente de ser processado é ainda acentuado pelo critério estabelecido para a promoção por merecimento de juízes, tal como aponta Resolução 106 do CNJ, de 2010, que coloca entre as condições para concorrer à vaga a “não retenção injustificada de autos além do prazo legal” (artigo 3º, inciso III). Ou seja, é a qualificação de desempenhos, que avalia o “bom” e o “mal”, premiando ou processando, conforme o caso.

E é destacar a recompensa, e não o castigo, conforme aponta Foucault, a grande técnica para se amoldar comportamentos conforme o esperado³⁰³. Assim, a resolução 106, ainda, dispõe de maneira detalhada os critérios para a promoção dos magistrados:

Art. 4º Na votação, os membros votantes do Tribunal deverão declarar os fundamentos de sua convicção, com menção individualizada aos critérios utilizados na escolha relativos à:

- I - desempenho (aspecto qualitativo da prestação jurisdicional);
- II - produtividade (aspecto quantitativo da prestação jurisdicional);
- III - presteza no exercício das funções;
- IV - aperfeiçoamento técnico;
- V - adequação da conduta ao Código de Ética da Magistratura Nacional.

E contra qualquer subjetividade, a avaliação de todos estes requisitos devem levar por base os elementos devidamente detalhados pela resolução, podendo-se destacar, na aferição do desempenho, que se tem que levar em consideração elementos como redação, clareza, objetividade, pertinência da doutrina e jurisprudência quando citadas e, como não poderia deixar de ser, “o respeito às súmulas do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores”, tal como aponta o artigo 5º e incisos da resolução. Quanto à produtividade, aponta o artigo seguinte, esta deve ser medida por elementos como o acúmulo de atividades e o tempo médio do processo na vara, bem como o número de audiências, conciliação, decisões e sentenças alcançadas pelo juiz. E tudo isto somado a uma análise comparativa com os demais magistrados, como bem coloca o parágrafo único do artigo 6º:

³⁰³ Foucault, op. cit. p. 173.

Na avaliação da produtividade deverá ser considerada a média do número de sentenças e audiências em comparação com a produtividade média dos juízes de unidades similares, utilizando-se, para tanto, dos institutos da mediana e do desvio padrão oriundos da ciência da estatística (...).

E este ritmo se soma, ainda, às metas estabelecidas nos encontros nacionais pelo órgão, tal como a meta que, desde 2009, determina critérios de produtividade, com vistas à redução do número de processos pendentes de julgamento ou, em outras palavras, a tão mencionada celeridade. E assim avalia-se aqueles que alcançam ou não as metas, ou cria-se novos indicadores de desempenho, como o estudo produzido pelo CNJ em 2009, “Avaliação do desempenho judicial”, no qual relata, entre outros, “Avaliações dos Tribunais: a busca por um padrão de excelência”; ou, ainda, a “avaliação individual de juízes”, aonde impõe um critério de comparabilidade não só entre os mesmos, mas trás, também, o desempenho de juízes dos Estados Unidos, União Européia, em uma busca por um padrão internacional de perfeição – o que tem grande peso sobre os magistrados, já que, “a disciplina, ao sancionar os atos com exatidão, avalia os indivíduos com ‘verdade’”. Ou seja, tais parâmetros servem não só para fiscalizar, mas para estandardizar o juiz desejável, o servidor desejável.

E a partir daí, de comportamentos louváveis e diante de tantos números, são noticiadas manchetes como “Estudo inédito do CNJ aponta que servidores gaúchos são os mais produtivos na esfera da Justiça Estadual”³⁰⁴, “TJPB supera nove tribunais brasileiros no cumprimento da ‘Meta 18 do CNJ’”³⁰⁵ ou, ainda, “Poder Judiciário do Piauí teve 2º pior desempenho do País, segundo CNJ”³⁰⁶, classificando-se desempenhos e estimulando assim a disputa na busca por excelência, inclusive com a premiação do “Selo Justiça em Números”, em que os tribunais poderão ser contemplados com distinções “diamante, ouro, prata e bronze” conforme a avaliação que obtiverem³⁰⁷. É a “gratificação-sanção” do poder normalizador, já que “o poder de

³⁰⁴ “Estudo inédito do CNJ aponta que servidores gaúchos são os mais produtivos na esfera da Justiça Estadual “. Disponível em: http://uj.novaprolink.com.br/noticias/1205720/estudo_inedito_do_cnj_aponta_que_servidores_gauchos_sao_os_mais_produtivos_na_esfera_da_justica_estadual. Acesso em: 01.06.14.

³⁰⁵ “TJPB supera nove tribunais brasileiros no cumprimento da ‘Meta 18 do CNJ’”. Disponível em: <http://portalcorreio.uol.com.br/noticias/justica/estadual/2014/05/01/NWS,239582,40,268,NOTICIAS,2190-TJPB-SUPERA-TRIBUNAIS-BRASILEIROS-CUMPRIMENTO-META-CNJ.aspx>. Acesso em: 24.05.14.

³⁰⁶ “Poder Judiciário do Piauí teve 2º pior desempenho do País, segundo CNJ”. Disponível em: <http://portal-odia.jusbrasil.com.br/politica/103855777/poder-judiciario-do-piaui-teve-2-pior-desempenho-do-pais-segundo-cnj>. Acesso em: 25.05.14.

³⁰⁷ “Os tribunais que comprovarem ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que produzem e sistematizam informações consistentes sobre seu funcionamento receberão o Selo Justiça em Números. O prêmio será distribuído

regulamentação obriga à homogeneidade; mas individualiza, permitindo medir os desvios, determinar os níveis, fixar as especialidades e tornar úteis as diferenças, ajustando-as umas às outras”³⁰⁸.

A grande questão de tudo isto é que, tanto em relação aos servidores e magistrados do Judiciário, bem como em relação aos próprios jurisdicionados, tal como aponta Rosa³⁰⁹, verifica-se “o deslocamento da avaliação exclusivamente pelos números, no paraíso da estatística”, o que “deixa de lado toda questão social, para se estabelecer num mundo matemático, sem rosto, nem vítimas, mas meras externalidades”. Ou seja, em uma preocupação exacerbada com o ritmo, um maior estudo do caso concreto, um olhar refletido sobre a lide, uma proximidade com o jurisdicionado, já se faz impossível.

É assim que se verifica, em prol desta produtividade (numérica) tão exigida, uma contraditória imposição de conciliação, muitas vezes em acordos pactuados pelo advogado, promotor e juiz e depois entregue às partes, tal como denunciou em evento realizado no CNJ o antropólogo Roberto Kant de Lima tratando sobre o resultado de pesquisas empíricas realizadas no Rio de Janeiro ou, na mesma ocasião, como relatou o professor da UNB Luis Roberto Cardoso, que, por meio da pesquisa empírica que realiza em sete juizados, sobre violência doméstica, percebeu que os acordos são vistos como impositivos sob o ponto de vista da mulher que sofre a violência e que por vezes o juiz tenta encaminhar o casal para “programas de reflexão”, inclusive ligados à Igreja – o que, se resolve o processo, destacou, não soluciona o litígio³¹⁰.

No mesmo sentido a preocupação de Pereira, que em seu estudo sobre os Juizados Especiais Federais concluiu: estes tribunais têm plenas condições de realizar uma justiça de proximidade, porém, vêm se pautando pelo modelo efficientista neoliberal, e, assim, “a aceleração

no segundo semestre às cortes que informarem ao Conselho o cumprimento de requisitos específicos sobre extração de dados, gestão da informação e execução de prazo para a entrega de dados para o relatório Justiça em Números. O Selo, instituído pela Portaria 186/2013, tem quatro categorias – diamante, ouro, prata e bronze – e visa a fomentar melhorias na gestão da informação e na geração de estatísticas sobre o Poder Judiciário. A concessão do Selo na categoria bronze será feita de forma automática aos tribunais que alcançarem os requisitos mínimos. Para as demais categorias, deverá ser feita a inscrição por meio de formulário eletrônico disponível no site do CNJ” Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=visualiza_noticia&id_caderno=20&id_noticia=114128. Acesso em: 02.06.14.

³⁰⁸ Foucault, op. cit. p. 177.

³⁰⁹ ROSA, op. cit. p. 52

³¹⁰ Ambos se apresentaram no “Painel V: Instrumentos e interferências no desempenho do Judiciário brasileiro”, no I Seminário CNJ Acadêmico, realizado nos dias 11 e 12 de abril de 2013 na própria sede do Conselho Nacional de Justiça.

da prestação jurisdicional, nesse contexto, impossibilita o encontro com o caso concreto e o diálogo intersubjetivo, direcionado a respostas constitucionalmente adequadas”³¹¹.

Ou, ainda – pasme – um tabelamento para o momento de se auferir o dano moral, como pretende o Superior Tribunal de Justiça, estabelecendo parâmetros de padronização para os casos, como “revista íntima abusiva: R\$ 23,2 mil”, “morte após cirurgia de amídalas: R\$ 200 mil”, etc, passando-se por cima da subjetividade das vítimas, seu sofrimento, e as características do caso concreto³¹².

E toda esta atuação converge para eliminar ou, ao menos, minimizar qualquer imprevisibilidade que prejudique os negócios – tal como prenunciado nas diretrizes do Banco Mundial e como exige o novo regime de acumulação. Ou seja: não se trata aqui de um direcionamento para uma *Justiça* célere e efetiva, mas, sobretudo, para um *Judiciário* rápido e eficiente, que mais do que rostos, conforme destacou Rosa, prioriza números, e, assim, a previsibilidade necessária para maior certeza e segurança jurídica aos negócios.

3.3 Sociedade e ordem social

Este tópico tem por objetivo examinar como se dá a atuação do Conselho Nacional de Justiça junto à sociedade. E, conforme se pode observar por suas ações, o CNJ vem se mostrando bastante próximo da população, de maneira diferentemente do que ocorria antes da reforma do Judiciário, quando o Poder Judiciário permanecia distante e obscuro para o povo – fator que se responde, também, pelos regimes ditatoriais sofridos pelo país.

Entre as ações direcionadas ao público, pelo CNJ, destaca-se o uso de veículos de comunicação na internet, como o Facebook, aonde o órgão publica dicas e informações sobre direito e acesso ao Judiciário, ou o programa de rádio “CNJ no Ar”, no qual também se transmite informações de forma didática à população – o que certamente contribui para aproximar a população do sistema jurídico como um todo. Vale apontar que tais ações foram estabelecidas em conformidade com a Meta 4 de 2011, ou seja, “Implantar pelo menos um programa de

³¹¹ FOUCAULT, op. cit. p. 158.

³¹² “Efeitos padronizados - STJ define valor de indenizações por danos morais”. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2009-set-15/stj-estipula-parametros-indenizacoes-danos-morais>. Acesso em: 04.04.14.

esclarecimento ao público sobre as funções, atividades e órgãos do Poder Judiciário em escolas ou quaisquer espaços públicos”. E não é demais destacar que, ao mesmo tempo em que se aproxima da sociedade, o CNJ também se legitima junto a ela.

Além deste canal de informações, o CNJ tem realizado diversas políticas públicas, tais como as que englobam ações voltadas à infância e juventude, como o Programa Pai Presente, que estimula o reconhecimento de paternidade, ou o Programa Justiça na Escola, que visa aproximar o Judiciário e as instituições de ensino para prevenir e combater problemas relativos às crianças e adolescente, como o *bullying*. Além disto, pode se citar ações voltadas para a área da saúde, como o programa Doar é Legal, que estimula a doação de órgãos, ou o combate ao uso do Crack com a campanha “Crack, Nem pensar”³¹³.

Ganha destaque, ainda, o esforço no combate ao tráfico de pessoas, em que o CNJ, além de trazer esclarecimentos em sua página na web, com a campanha “A escravidão moderna - #GenteNãoSeCompra”, também vem organizando eventos com o intuito de levantar soluções para o combate a este mal, tendo sido organizados, até o momento, quatro Simpósios Internacionais sobre o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas³¹⁴. E outro combate relacionado a ‘esta prática, ainda, é o enfrentamento do trabalho escravo, para o que o CNJ vem buscando contribuir dando celeridade aos processos instaurados com denúncia de trabalho escravo³¹⁵ e, também, por meio da elaboração de um cadastro de empregadores que submeteram trabalhadores à escravidão e condições análogas a de escravo³¹⁶.

O CNJ também direciona a sua atuação para a sociedade por meio de iniciativas no legislativo, por meio de sua Comissão Permanente de Articulação Federativa e Parlamentar, formada em agosto de 2011. Por exemplo, pode-se citar a proposta de alteração da Lei nº. 12.714, em que volta a sua preocupação para os grupos quilombolas e indígenas, propondo a inclusão da informação de raça e etnia do preso no Sistema de Justiça Aplicada do Departamento Penitenciário Nacional (SisDepen), do Ministério da Justiça. Com estes dados será possível, além de se visualizar o percentual de indivíduos pertencentes a estes grupos encarcerados, se poderá

³¹³ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z>. Acesso em: 04.04.14.

³¹⁴ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/cidadania-direito-de-todos/trafico-de-pessoas>. Acesso em: 04.04.14.

³¹⁵ “CNJ avalia política para agilizar julgamento de ações de trabalho escravo”. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/28597:cnj-avalia-politica-para-agilizar-julgamento-de-aco-esobre-trabalho-escravo>. Acesso em: 03.04.14.

³¹⁶ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/forum-de-assuntos-fundiarios/lista-suja-do-trabalho-escravo>. Acesso em: 03.04.14.

garantir o direito do índio de cumprir penas alternativas³¹⁷. Sobre estas populações, ainda, é possível apontar a realização de estudos acerca de políticas públicas voltadas à reserva de cargos para afrodescendentes e indígenas no Poder Judiciário, o que denota a realização de uma política inclusiva pelo órgão e de combate a preconceitos.

Exemplo disto, também, é a iminência de investigação contra o juiz federal Eugenio Rosa de Araujo, que em caso recente negou status de religião à umbanda e ao candomblé, ambos de matriz africana. Conforme declaração do juiz, “manifestações religiosas afro-brasileiras não se constituem como religião”, o que levou a líderes do movimento negro e associações como a Associação Nacional de Mídia Afro requisitar a investigação do caso, que já encontra denúncia no Ministério Público Federal³¹⁸.

As decisões do CNJ também demonstram uma atuação de combate aos mais diversos tipos de preconceito, como é possível se observar no Processo Administrativo Disciplinar nº 0005370-72.2009.2.00.0000, sob relatoria do conselheiro Marcelo Neves, que condenou juiz à pena de disponibilidade compulsória por discriminação contra a mulher:

(...) Após rigorosa análise de dosimetria da pena, aplica-se a pena de disponibilidade compulsória ao procedimento incorreto praticado pelo requerido de maneira reiterada. A conduta consistiu em excesso de linguagem manifestada em expressões de discriminação ao gênero feminino, de modo análogo ao de crime de racismo.

Também pode se citar o Pedido de Providências nº 0006769-97.2013.2.00.0000, de dezembro de 2013, em que se deferiu liminar para determinar ao Tribunal de Justiça da Paraíba que assegure o gozo de licença-maternidade às servidoras do tribunal nas mesmas condições em que o benefício é concedido às magistradas, ou seja, o afastamento integral das atividades durante a prorrogação da licença-maternidade por 60 dias, o que vinha sendo desrespeitado em relação às servidoras, inclusive denotando tratamento discriminatório entre estas e as magistradas.

Outro processo que se pode destacar é o Pedido de Providências nº 0006737-92.2013.2.00.0000, de dezembro de 2013, que deferiu pedido de concessão de gratuidade das taxas de habilitação para casamento homoafetivo, o que havia sido negado pelo Registro de

³¹⁷ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/28669-cnj-discutira-proposta-para-incluir-raca-e-etnia-em-sistema-de-acompanhamento-de-execucao-de-penas>. Acesso em: 04.04.14.

³¹⁸ “CNJ deve investigar juiz que nega status de religião à umbanda”. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/05/1456183-cnj-deve-investigar-juiz-que-nega-status-de-religiao-a-umbanda.shtml>. Acesso em: 18.05.14.

Ofício Civil e, também, pelo Ministério Público após ser acionado. Ainda que longo, vale a pena reproduzir trecho do voto da relatora, a conselheira Gisela Godin Ramos:

Assim, afigura-se irregular a negativa de habilitação dos nubentes para o casamento em decorrência de sua hipossuficiência, bastando para tanto a declaração de pobreza, que enseja a responsabilização do signatário em caso de falsidade. São esses os fundamentos jurídicos que me conduzem ao deferimento do pedido cautelar formulados nos autos. Prossigo.

Em momento algum até aqui na fundamentação desta decisão senti a necessidade de fazer qualquer referência a uma peculiaridade do caso em análise: quem busca a habilitação para o casamento é um par composto por dois jovens, homens, que desejam manifestar pública e solenemente, perante a sociedade, o afeto que constitui a base de sua relação. Essa relação é, estou convencida, merecedora de dignidade idêntica àquela conferida a casais de orientação sexual heteronormativa. Isso justifica a desnecessidade de, até o presente momento, abordar o tema de forma juridicamente peculiar, distinta da que mereceria caso a situação trazida ao conhecimento deste Conselho partisse de um casal composto por um homem e uma mulher.

A situação aqui descrita, a partir da narração de que não há a imposição de exigência semelhante - de manifestação do Ministério Público - quando não há identidade de sexo entre os nubentes, revela a perversa face do preconceito que, aqui, incide em dobro sobre o pleiteante. Por conta de sua orientação sexual e de sua condição econômica, viram-se, o requerente e seu noivo, frustrados duplamente em sua legítima e singela pretensão; a proclamação de que, no dizer do cancionista, encontram-se unidos no avesso de uma dor.

É direito fundamental da pessoa, implícito à sua dignidade, a busca por sua felicidade por todos os meios que lhe são lícitos. Trata-se de dimensão própria e irredutível da condição humana. A expressão da pluralidade do ser humano, refletida inclusive nas diferentes orientações sexuais e identidades de gênero, é parte daquilo que há de caracterizador da singularidade da raça humana: a liberdade de ser (...).

Visto isto, já é possível constatar que o CNJ vem tendo uma atuação bastante progressista, em respeito às minorias e dignidade humana, o que se percebe por sua atuação bastante proativa, no que diz respeito às políticas públicas, como, também, por meio do conteúdo de suas decisões.

Apesar disto, nem sempre é esta a direção que o conselho toma em relação à sociedade, mostrando uma postura conservadora em diversas ocasiões. Por exemplo, a realização de greve por oficiais de justiça na Paraíba, que decidiram pela paralisação para reivindicar aumento dos recursos repassados para os custos referentes ao cumprimento dos mandatos, uma vez que, conforme o sindicato da categoria, os trabalhadores vêm arcando com grande parte das despesas

de deslocamento. Apesar disto, o CNJ decidiu que a greve era inapropriada, determinando o retorno à atividade e autorizando o TJPB a realizar descontos de 50% nos salários dos trabalhadores em greve, uma vez que a suspensão do trabalho caracterizaria “suspensão do contrato de trabalho”³¹⁹.

A preocupação com a manutenção da ordem social também se verifica na orientação do CNJ, juntamente com o Ministério da Justiça, para a implantação nos tribunais do Centro de Pronto Atendimento Judiciário – Ceprajud. O objetivo do centro é acelerar as prisões em flagrantes ocorridas em grandes protestos bem como a transformação de inquéritos policiais em processos judiciais. A criação da estrutura foi motivada pela onda de protestos que vem dominando o país desde julho de 2013, que se reforçou ainda em face da realização da Copa do Mundo no país em junho de 2014, o que vem impulsionando cada vez mais manifestações.

Conforme informado pelo jornal Folha de São Paulo, o Ceprajud, que terá plantão 24 horas, vai funcionar da seguinte maneira: após a detenção do manifestante, este será levado à Delegacia de Polícia, aonde o delegado decidirá sobre a sua prisão. Caso esta se confirme, será lavrado auto de prisão em flagrante que será remetido para a análise de um juiz em 24 horas, o que vai permitir que se analisem dezenas de casos de uma só vez, acelerando a transformação de inquéritos³²⁰. Desta forma, para o conselheiro do CNJ Guilherme Calmon Nogueira da Gama, o Ceprajud vai assegurar que as manifestações sejam realizadas dentro da normalidade e da ordem, uma vez que "os casos de exceção que ocorrerem deverão ser tratados também de modo excepcional"³²¹.

Assim se percebe que embora o CNJ possa ter uma atuação progressista, em situações propensas a afetar a lógica de acumulação do capital, o órgão se voltará necessariamente à sua proteção. E isto porque o CNJ integra o Poder Judiciário e assim se encontra cravado no núcleo do poder estatal – condição estrutural à reprodução capitalista, conforme visto no primeiro capítulo. E esta atuação ambígua, por sua vez, faz parte da manutenção do equilíbrio entre as

³¹⁹ “CNJ considera paralisação de oficiais de justiça da PB como greve”. Disponível em: <http://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2014/02/cnj-considera-paralisacao-de-oficiais-de-justica-da-pb-como-greve.html>. Acesso em: 15.02.14.

³²⁰ “São Paulo terá Justiça rápida para detidos em grandes manifestações”. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/157447-sao-paulo-tera-justica-rapida-para-detidos-em-grandes-manifestacoes.shtml>. Acesso em: 15.05.14 e “Justiça ‘express’ nos protestos”. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/157448-justica-express-nos-protestos.shtml>. Acesso em: 15.05.14.

³²¹ “TJ/SP instala Centro de Pronto Atendimento Judiciário”. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI197726,71043-TJSP+instala+Centro+de+Pronto+Atendimento+Judiciario>. Acesso em: 12.06.14.

forças sociais, para a própria manutenção do sistema. Ou seja, esta ambigüidade que apresenta o CNJ, assim como demais instituições do Estado – incluindo-se o Estado ampliado –, nada mais que reflete os conflitos e contradições próprios deste modo de produção.

3.4 Poder econômico, certeza e segurança jurídica

Verificou-se até agora que o regime de acumulação e o Estado estão estruturalmente associados, e que, deste modo, o Judiciário se encontra intimamente ligado às relações econômicas, inclusive se transformando em conformidade com as necessidades de acumulação do capital. O Conselho Nacional de Justiça, conforme se procurou demonstrar no segundo capítulo, é fruto das mudanças inerentes a este modo de produção, e, desta maneira, está necessariamente relacionado com a economia.

A proposta deste tópico, porém, é mostrar concretamente de que maneira se dá esta relação. Para tanto, inicialmente é interessante tratar de sua relação mais explícita com o poder econômico, o que se observa pela proximidade do conselho com o Banco Mundial. Conforme visto, este organismo internacional ganhou proeminência no pós-fordismo, sobretudo como articulador das reformas que ocorreram na América Latina. Para o Poder Judiciário, foi bastante paradigmático o Documento Técnico 319, que traçou as diretrizes das reformas dos países latinos, estabelecendo inclusive a necessidade da criação de um órgão central de controle para o Judiciário.

E com a criação do conselho, no Brasil, o Banco Mundial continuou mantendo uma estreita proximidade com as instituições do país, até mesmo com o CNJ. Isto se observa com a doação do Banco para o órgão brasileiro de 450 mil dólares, realizada em 2012, com o intuito de financiar projetos pilotos direcionados a sanar as desigualdades presentes entre os tribunais brasileiros³²². É inquestionável a legitimidade dos referidos projetos, uma vez que conforme indica o relatório Justiça em Números, há de fato diversas disparidades regionais entre os

³²² “CNJ no Ar destaca doação do Banco Mundial e transparência”. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/18999-cnj-no-ar-destaca-doacao-do-banco-mundial-e-transparencia>. Acesso em: 01.06.14.

judiciários no Brasil. As grandes questões que se deve levantar são: porque tais projetos devem ser realizados com uma quantia advinda do Banco Mundial e porque o Banco Mundial tem interesse em doar dinheiro para o Judiciário brasileiro.

E exemplos de ajuda do Banco Mundial não param por aí: em 2011 o banco ofereceu suporte ao CNJ para o desenvolvimento de soluções para problemas de regularização fundiária – questão crucial para os investidores. Marcelo Berthe, à época juiz auxiliar da presidência do CNJ, justificando a cooperação entre os órgãos, declarou que a solução pelo Poder Judiciária é demorada e cara, e que a Justiça não tem como absorver o grande volume decorrente deste tipo de conflito³²³. E apesar de ter afirmado, também, que “a falta de regularização fundiária no Brasil fere um direito fundamental do cidadão, o direito à moradia”³²⁴, vale reparar: o direito violado se trata da propriedade privada, que não necessariamente está vinculado ao acesso à moradia.

E, de fato, uma vez que a questão da propriedade privada tomou outra face com a ascensão do pós-fordismo, conforme foi destacado no capítulo anterior, o CNJ tem se mostrado bastante atuante na sua proteção. Neste sentido, vale citar que o órgão instituiu o Comitê Executivo Nacional do Fórum de Assuntos Fundiários, para o desenvolvimento de programas voltados para a resolução e monitoramento de assuntos fundiários, que entre suas ações, pode-se destacar a coleta de dados estatísticos de processos relacionados aos conflitos fundiários, o que permite se ter um panorama desta questão no Brasil³²⁵.

Ademais, e logo após o CNJ estabelecer a cooperação com o Banco Mundial, o Comitê organizou ainda em 2011 o “Fórum de assuntos fundiários”, que reuniu especialistas brasileiros, europeus e americanos, que ressaltaram o impacto na economia que tem os registros públicos não confiáveis, apontando, sobretudo, uma preocupação com os bancos:

O palestrante Celso Fernandes Campilongo, professor titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, (...) demonstrou que a falta de segurança jurídica e de informações confiáveis sobre bens imóveis gera impactos no sistema econômico. Os bancos, por exemplo, cobram juros mais altos porque um imóvel dado em garantia de um financiamento pelo atual proprietário pode ser

³²³ “Banco Mundial oferece apoio ao CNJ para regularização fundiária”. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/14699-banco-mundial-oferece-apoio-ao-cnj-para-regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 01.06.14.

³²⁴ Ibid.

³²⁵ <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/forum-de-assuntos-fundiarios/coleta-de-dados--conflitos-fundiarios>

no futuro penhorado em decorrência de obrigações tributárias de responsabilidade do ex-dono. Essa situação pode ocorrer porque os serviços de registro no Brasil não concentram todas as informações relevantes na matrícula dos bens imóveis. Sem a garantia de poder executar o bem em caso de descumprimento do contrato, as instituições financeiras elevam as taxas de juro porque correm o risco de não receberem.

O registrador espanhol Fernando Méndez González, autor de diversos artigos e livros publicados sobre o tema no Brasil e no exterior, também destacou o papel dos registros públicos na fundamentação econômica dos direitos de propriedade. Para ele, um bom sistema de registro de direitos tem mecanismos para assimilar informações relevantes, como garantias reais, que assegurem a titularidade do bem. “Independente do sistema registral escolhido por um dado país, ele deve garantir os direitos do adquirente e dar segurança jurídica para que as transações ocorram com previsibilidade e certeza. Quando a confiança dos bancos aumenta, os juros caem”, exemplifica.

Sérgio Jacomino, doutor em direito civil e especialista em Direito Registral pela Universidade de Córdoba, na Espanha, também concorda com a abordagem. “A balburdia fundiária, tantas vezes denunciada, é um elemento perturbador da economia e contribui para fragilizar as propriedades e as garantias de crédito já que os direitos podem se esfarelar de uma hora para outra, em decorrência de anulação dos registros”, declarou³²⁶.

Ainda em relação à preocupação do órgão com a propriedade privada, pode-se destacar o cancelamento de registros imobiliários pela corregedoria do órgão, tal como aconteceu em 2010, quando o então corregedor Ministro Gilson Dipp determinou o cancelamento de mais de cinco mil registros imobiliários e matrículas no Pará, considerados irregulares, com o objetivo de “combater atos ilegais praticados e a grilagem de terra no estado, garantindo a segurança jurídica das propriedades”³²⁷.

Além da questão específica da propriedade privada, o CNJ vem financiando pesquisas para o Judiciário também relacionadas ao poder econômico, como, por exemplo, a realizada em convênio com a Universidade de São Paulo, intitulada “Inter-relações entre o processo administrativo e o judicial sob a perspectiva da segurança jurídica no plano da concorrência econômica e da eficácia da regulação pública”, ou, ainda, a pesquisa realizada pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, voltada para o diagnóstico sobre as causas do progressivo aumento das demandas judiciais cíveis, em especial das demandas repetitivas, a

³²⁶ “Para especialistas, registros públicos confiáveis têm impacto na economia “. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/noticias/cnj/16217:para-especialistas-registros-publicos-confiaveis-tem-impacto-na-economia>. Acesso em: 01.06.14.

³²⁷ “Corregedoria cancela registros imobiliários irregulares no Pará”. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias-gerais/9644-corregedoria-cancela-registros-imobiliarios-irregulares-no-para-ouca-a-entrevista>. Acesso em: 12.05.15.

partir da *Law & Economics*, de abordagem claramente voltada às premissas de mercado livre e Estado mínimo, conforme já mencionado, o que dá as diretrizes dos estudos realizados pelo órgão.

Esta ligação direta com o poder econômico também é perceptível pela presença de palestrantes ligados a organismos internacionais nos eventos realizados pelo CNJ, tal como a participação no Seminário Justiça em Números, de 2011, de Hassane Cisse, Diretor-Geral Adjunto do Conselho do Banco Mundial, e Linn Hambergren, consultora que atuou como Especialista em Gestão do Setor Público também no Banco Mundial³²⁸.

Porém, pode-se dizer que a atuação do CNJ com maior impacto na economia é quando o órgão incentiva e produz maior celeridade, eficiência, etc, por meio do controle que opera sobre a magistratura, quando estabelece critérios objetivos de promoção que tenham por base a produtividade, quando sanciona o magistrado “lento”, que sofre representação por excesso de prazo e assim não é promovido, quando estimula a criação de medidas alternativas de solução de conflitos. Até a questão do acesso à justiça para o CNJ é clara toma este enfoque: mais que ampliar, o que se visa é tornar o Judiciário rápido.

Pode-se citar ações voltadas para a eficiência como a implantação do processo judicial eletrônico, o PJe, sistema desenvolvido pelo CNJ e os tribunais em 2011 para controlar a tramitação e atos processuais de processos eletrônicos, e que tem por objetivo “unificar os diversos sistemas, racionalizar gastos públicos, permitir o intercâmbio de informações entre os tribunais, assim como o acompanhamento dos processos, independentemente do local de tramitação”³²⁹.

Ademais, vale apontar a criação de uma Política Nacional de Priorização do 1º Grau de Jurisdição, ou seja, uma política voltada para dar eficiência ao maior acervo de processos em tramitação: 82,9 milhões ou, 90% da totalidade dos processos em tramitação no Judiciário brasileiro, conforme aponta o Relatório Justiça em Números de 2012³³⁰. Com a taxa de

³²⁸ Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/component/content/article?id=15841%20\(acesso%20em:%2014.05.13\)](http://www.cnj.jus.br/component/content/article?id=15841%20(acesso%20em:%2014.05.13)). Acesso em: 14.05.13.

³²⁹ “CNJ instala comitê para implantação do Processo Judicial Eletrônico “. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2014/02/13/interna_politica,412679/cnj-instala-comite-para-implantacao-do-processo-judicial-eletronico.shtml. Acesso em: 01.05.14.

³³⁰ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/politica-nacional-de-priorizacao-do-1-grau-de-jurisdicao>. Acesso em: 01.05.14.

congestionamento em 72% deste grau de jurisdição, tal medida visa dar maior celeridade, reduzindo o estoque de demandas pendente de julgamento.

E, para tanto, a comissão responsável, após realização de audiência pública, colocou em consulta pública proposta de resolução com sugestão de medidas sobre orçamento – proposta orçamentária, governança colaborativa e execução do orçamento – e também sobre a distribuição de servidores e cargos em comissão no Judiciário, e ainda premiação por desempenho do servidor, em que sugere no artigo 18 da minuta: “como medida de incentivo, os Tribunais de Justiça dos Estados poderão instituir gratificação anual a servidores lotados nas unidades mais produtivas, segundo critérios objetivos a serem estabelecidos em lei específica e regulamento próprio”³³¹.

Vale citar ainda o fomento do CNJ à conciliação, com vistas a desafogar o sistema judiciário. Neste ínterim, se destaca a Política Nacional de Conciliação foi instituída pela Resolução 125 do CNJ, e a Recomendação 50 de 2014, que especifica as ações a serem adotadas pelos tribunais brasileiros³³². E para implantar esta política nacional, o CNJ inclusive promoveu a formação de conciliadores com o Curso Presencial de Formação de Instrutores em Mediação realizado pelo órgão em 2014³³³.

Ou seja, o CNJ atua tanto de maneira explícita com o poder econômico como por meio da promoção de medidas para a melhoria do Poder Judiciário. É desta forma que estabelece um ambiente de maior certeza e segurança jurídica tão necessários ao atual modo de reprodução do capital.

3.5 Limitações estruturais e o potencial progressista

A partir de todo o analisado, aonde se verificou desde a criação, composição e ações do CNJ, cabe agora verificar o potencial progressista que CNJ ainda pode desenvolver por meio de

³³¹ Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/RESOL2-100013835854116_copiar.pdf. Acesso em: 01.05.14.

³³² “CNJ orienta tribunais sobre conciliação”. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2014-mai-18/cnj-orienta-tribunais-medidas-conciliacao>. Acesso em: 18.05.14.

³³³ “CNJ forma mediadores para implantar política da conciliação”. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2014-mai-06/cnj-forma-mediadores-implantar-politica-nacional-conciliacao>. Acesso em: 18.05.14.

suas ações e detectar, também, até onde o conselho pode ir com a sua ação, quais são as barreiras que o limita e o impede de uma maior atuação em benefício não apenas do Poder Judiciário, mas da realização de maior Justiça.

Iniciando-se pelo próprio órgão e tendo em vista que o mesmo não privilegia a magistratura de base em sua composição – pois ainda que possua juízes de tribunais inferiores, conforme analisado todos os magistrados são escolhidos por tribunais superiores – é emergente se ampliar o canal de diálogo e participação das instâncias inferiores no conselho. Isto porque é no primeiro grau que se encontra 90% dos processos em tramitação, o que já foi mencionado acima e, assim, são estes magistrados que tem real conhecimento das deficiências diárias que assolam o Poder Judiciário no país. Ademais, a magistratura de base está mais próxima da população, é quem realiza audiências, tem contato direto com as partes e, portanto, encontra-se mais habilitada para perceber as demandas e propor políticas judiciárias em benefício da população.

De acordo com o que foi proposto inclusive nos projetos apresentados na reforma judiciária, é imperioso se abrir, também, um canal de diálogo com a própria população. Apesar dos veículos de informação, com vistas a uma aproximação da população, conforme visto – e o que é altamente positivo –, há que se realizar maior troca de informações e se estabelecer maior proximidade com a sociedade, lembrando que até o momento o órgão realizou apenas uma audiência pública, em fevereiro de 2014. O CNJ também pode estimular os tribunais federais e estaduais a realizarem audiências com a população, pois assim promovem-se debates sobre problemas específicos da alçada de cada tribunal e propõem-se soluções em conformidade com a realidade regional de cada judiciário e as necessidades da população afetada – até mesmo a população atingida pela falta de acesso no sistema judiciário.

E a questão do acesso à Justiça certamente é um dos pontos mais cruciais que o CNJ pode melhorar. Em que pese o órgão tratar exaustivamente desta temática, percebe-se que o faz, sobretudo, pela perspectiva da celeridade, e não da ampliação do acesso, conforme se percebe pelos programas realizados pelo órgão. A própria página relativa ao programa de Acesso à Justiça do conselho denota bem o enfoque de acesso que se prioriza: “esta área contém os programas coordenados pelo CNJ que objetivam acelerar a tramitação dos processos na Justiça. A proposta é facilitar o acesso ao Judiciário e garantir a razoável duração dos processos judiciais”³³⁴.

³³⁴ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/acesso-a-justica>. Acesso em: 01.06.14.

Realmente, é este o direcionamento principal das políticas que vem desenvolvendo o órgão, tal como os programas “Conciliar é Legal”, o fomento à “Semana Nacional de Conciliação” ou o suporte à instalação de Juizados Especiais nos aeroportos ou estádios, que, apesar de programas relevantes, estão voltados para quem acessa o Judiciário, e não à população excluída deste tipo e serviço. Ou seja, é veemente um maior direcionamento para uma política judiciária de proximidade com a sociedade e inclusão aos serviços judiciários, que devem ter igual possibilidade de acesso para todos que necessitarem acioná-lo.

O elemento limitador de uma política judiciária mais inclusiva, porém, se encontra nas próprias diretrizes que permeiam a atuação do órgão: como promover uma maior inclusão e, ao mesmo tempo, promover a celeridade necessária a um ambiente de maior certeza e segurança jurídica? Este é o grande paradoxo que se apresenta para o CNJ, que poderá pender para um ou para o outro lado, conforme as forças sociais o pressionarem.

Outro ponto bastante relevante e que o CNJ deve aproveitar no desenvolvimento de suas políticas se relaciona aos dados estatísticos, um trabalho inclusive já realizado pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do órgão. Examinar estas informações e levantar novos dados certamente trás a possibilidade de se traçar não só uma radiografia do Judiciário, mas principalmente diagnósticos precisos que *devem* ser concretizados em políticas públicas, em parcerias com os governos.

Por exemplo, a questão da saúde: o CNJ vem realizando um trabalho importante por meio do Fórum da Saúde do CNJ, que em 2011 levantou a seguinte informação: tramitam no Judiciário brasileiro mais de 240 mil processos na área da saúde, relacionados ao acesso no SUS, pedidos de medicamentos e problemas relacionados ao atendimento por seguros e planos privados³³⁵.

Com vistas a diminuir as demandas nesta área, o Fórum de Saúde estabeleceu comitês regionais no Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina e Tocantins, que vêm elaborando recomendações sobre o assunto. Entre outras sugestões, pode-se citar as relacionadas a medicamentos, tal como a recomendação feita pelo comitê do Rio de Janeiro, em que se sugeriu a realização de audiência especial para ouvir o médico responsável quando houver dúvida sobre a

³³⁵ Brasil tem mais de 240 mil processos na área de Saúde”. Disponível em: “<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/14096:brasil-tem-mais-de-240-mil-processos-na-area-de-saude>. Acesso em: 01.06.14.

prescrição de remédio não fornecido pelo SUS ou a sua pertinência³³⁶, ou, ainda, a prescrição do comitê de Santa Catarina, que recomenda que a “A alegação de urgência e risco à vida deve ser corroborada por declaração de profissional da saúde, sob pena de desconsideração pelo juiz, salvo caso de comprovada impossibilidade”, uma vez que a procura por medicamentos na rede pública de saúde “vêm aumentando expressivamente, sendo, na maior parte das vezes, de custo elevado e nem sempre constantes dos Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas do Ministério da Saúde”³³⁷.

Conforme se percebe, as recomendações indicam formas de obstaculizar os pedidos, o que se faz positivo como forma de inibir demandas descabidas. Porém, sabe-se que a realidade da saúde pública brasileira se encontra, a décadas, em grave crise, faltando inclusive os medicamentos mais elementares³³⁸. Assim, mais do que ações realizadas no seio do próprio Judiciário, que incluem orientações a juízes sob a forma de agir em caso de demandas na área da saúde e mais do que se debater a questão da judicialização da saúde, é premente que o Judiciário e inclusive o CNJ contribua e pressione os órgãos responsáveis para a realização de políticas públicas na área de saúde, tal como maior cobertura de medicamentos pelo SUS e fornecimento daqueles já previstos pela ANVISA, construção de hospitais e melhor conservação das existentes, maior direcionamento à saúde preventiva e etc.

Ocorre que, mais uma vez, a solução do problema se apresenta em uma contradição: o fenômeno da judicialização só ocorre por falta de políticas públicas, o que se verificou, inclusive, na análise da crise do Judiciário brasileiro. E conforme analisado, também, este cenário emergiu com a ascensão neoliberal, em um esvaziamento do poder econômico do Estado, que passou a atuar especialmente para assegurar a ordem social e promover um ambiente de maior certeza e segurança jurídica aos negócios. Ou seja, com a financeirização internacionalizada do capital e a destinação da maior parte da verba dos países em desenvolvimento, como o Brasil, para o

³³⁶ Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/Comite_CNJ_RJ_ENUNCIADOS_FOLDER.pdf. Acesso em 01.06.14.

³³⁷ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/saude-e-meio-ambiente/forum-da-saude/iniciativas-dos-comites-estaduais/iniciativas-do-comite-executivo-de-santa-atarina/455-rodape/acoes-e-programas/programas-de-a-a-z/forum-da-saude/26634-enunciados-comesc>. Acesso em: 01.06.14.

³³⁸ São muitas as análises e notícias sobre a precariedade que se encontra o sistema de saúde no Brasil. Aqui segue um reduzido rol exemplificativo: CARVALHO, Gilson. **A saúde pública no Brasil**. Estudos Avançados. Vol.27 nº.78 São Paulo 2013; SILVA, da Guilherme Rodrigues. **O SUS e a crise atual do setor público da saúde**. Saude soc. vol.4 nº 1-2 São Paulo, 1995; “Brasil: saudável na economia, mas precário na saúde pública”. Disponível em: <http://fsindical-rs.org.br/artigo/brasil-saudavel-na-economia-v-mas-precario-na-saude-publica.html>. Acesso em: 03.06.14. “Crise na saúde pública”. Disponível em: <http://oabce.org.br/2013/08/artigo-crise-na-saude-publica/>. Acesso em: 03.06.14.

pagamento de juros e dívida pública – conforme se examinou – não sobram recursos suficientes para sanar os problemas advindos da saúde pública.

Novamente é a ação social que deverá pressionar por mudanças, como vem ocorrendo, inclusive, com as diversas manifestações que vêm se realizando no país desde julho de 2013. O papel do Poder Judiciário, neste contexto, poderá ser voltado ou a uma maior repressão, com vistas à conservação da ordem social presente, ou como mais um ator de pressão a exigir mudanças estruturais no país – apesar da dificuldade em uma atuação mais progressista diante do papel fundamental na manutenção das relações de produção.

E em relação à ordem social, vale a pena levantar a questão da extinção ou não da Justiça Militar, que vem sendo debatida em fóruns realizados pelo CNJ. No início de 2014, o conselho organizou a oficina de trabalho “Justiça Militar, perspectivas e transformações”, aonde se debateu aspectos relativos à sua existência, competência, estrutura, etc³³⁹. Também foi organizado um grupo de trabalho, pelo CNJ, que já organizou uma coleta de dados estatísticos, orçamentários e processuais dos tribunais militares, inclusive debatendo com integrantes desta justiça. A previsão para a apresentação de recomendações é agosto de 2014.

Esta análise sobre o tema se faz bastante relevante, diante das inúmeras notícias de abusos cometidos, sobretudo, pelas Polícias Militares contra a população³⁴⁰. Assim, realizar um levantamento estatístico que contemple os processos em que policiais cometeram crimes contra os direitos humanos, bem como uma auditoria dos mesmos, pode ser um elemento de grande contribuição para a análise da pertinência da extinção ou não da Justiça Militar. Mais uma vez, e em última instância, trata-se de uma opção na qual é difícil de encontrar algum ponto de equilíbrio: trata-se da escolha por manutenção da ordem social, que, ante a precarização aguda das condições de vida e a insatisfação popular só é possível via repressão, ou a escolha de maior respeito à pessoa humana e condições dignas de vida.

³³⁹ “Resultados de oficina sobre a Justiça Militar vão subsidiar trabalho da comissão “. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/27681:resultados-de-oficina-sobre-a-justica-militar-va-subidiar-trabalho-da-comissao>. Acesso em: 07.06.14.

³⁴⁰ “Desafio de UPPs é garantir que policiais respeitem direitos humanos, diz conselheiro”. Disponível em: <http://www.epochtimes.com.br/desafio-de-upps-e-garantir-que-policiais-respeitem-direitos-humanos-diz-conselheiro/#.U5ccuPldUYU>. Acesso em: 03.06.14; “Defensores de direitos humanos veem abuso policial em detenção na Virada”. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/05/1457517-defensores-de-direitos-humanos-veem-abuso-policial-em-detencao-na-virada.shtml>. Acesso em: 03.06.14; “Sindicato dos Jornalistas denuncia abusos da PM contra imprensa em desocupação”. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2014-04/sindicato-dos-jornalistas-denuncia-abusos-da-pm-contra-imprensa-na>. Acesso em: 03.06.14.

E outras questões contraditórias se apresentam para o CNJ neste cenário, como trabalhar na regularização fundiária e assegurar a qualquer custo a propriedade privada ou, então, a partir de uma ponderação de valores realizar estudos para assegurar o direito à moradia, dando dignidade à população moradora de assentamentos e ocupações rurais e urbanas que sofrem diariamente o temor do despejo e as condições de habitações precárias.

Em última instância, se trata de uma escolha entre a promoção de um melhor Judiciário ou de maior Justiça, que tem como pano de fundo, porém, as determinações advindas do regime de acumulação, que se impõem sobre todas as esferas deixando pequena a margem de ação social, sobretudo por meio de instituições estatais como o CNJ. E isto porque as limitações para uma ação progressista se encontram no interior próprio conselho, que não consegue ir contra a lógica de reprodução capitalista por se encontrar cravado em suas formas estruturais.

Conforme visto, o CNJ se apresentou em um contexto específico do capitalismo e sofre ingerência externa do capital, sejam pressões indiretas de investidores, grandes transnacionais e potências mundiais, seja diretamente por meio do Banco Mundial; assim, já estão dadas as suas coordenadas, e redirecionar o rumo em um maior comprometimento com a ação progressista, com a proteção de direitos que dão dignidade à existência humana como o direito à vida, saúde, moradia etc, implica, por vezes, em quebrar vínculos com a ordem estabelecida.

CONCLUSÃO

O presente trabalho procurou examinar o Conselho Nacional de Justiça por meio de um estudo das relações sociais concretas, tendo por base a Teoria da Derivação. Assim, percebeu-se que o órgão é fruto das transformações neoliberais operadas com o regime de acumulação do pós-fordismo e, portanto, se insere no complexo institucional que vai sustentar este novo regime de valorização do capital.

Neste ínterim, verificou-se que referidas reformas foram impulsionadas, sobretudo, pelas condições de dependência que tem o Brasil em face dos países do capitalismo central, sendo as mudanças propostas para o Judiciário nacional determinadas, especialmente, pelo Banco Mundial.

O foco no Poder Judiciário se explica porque com a ascensão do pós-fordismo, o Estado se esvazia em seu poder econômico, porém, se fortalece no que diz respeito à manutenção da ordem social e promoção da certeza e segurança jurídicas. Assim, as alterações promovidas no sistema judiciário brasileiro visaram combater a imprevisibilidade e ineficiência do sistema, causada, no cenário doméstico, pela permanência de um estamento burocrático no Judiciário e uma fração de juízes progressistas, fortalecidos com a promulgação da Constituição de 1988.

Para tanto, foram tomadas medidas de verticalização e controle do Judiciário como a aprovação da polêmica súmula vinculante e, também, a criação do Conselho Nacional de Justiça. Assim, apesar da diversidade das propostas apresentadas durante a reforma, de modo geral as alterações aprovadas não permitiram uma Justiça de proximidade com a sociedade, tal como reivindicou inúmeros atores, sobretudo as ONG's. Mais do que a inclusão da população historicamente excluída do sistema judiciário – sobretudo a de menor renda e menores taxas de escolaridade, conforme visto –, a reforma prestigiou a questão do acesso à justiça por meio da promoção da celeridade e eficiência no julgamento das demandas.

Especificamente acerca do órgão de controle, apesar das propostas durante a reforma judiciária para a criação de controle judiciário descentralizado e voltado à participação popular – o que se verificou nas propostas de Hélio Bicudo e José Genuíno, ambos deputados petistas –, viu-se que a partir da relatoria de Nelson Jobim, na ocasião da revisão constitucional de 1993, as

propostas para a reforma do Poder Judiciário tomaram um feitiço de concentração de poder. Assim, os projetos para a criação do órgão de controle se voltaram para a constituição de um órgão verticalizado, hierarquizado, em detrimento da base da magistratura e em fortalecimento da cúpula judiciária, tal como se verificou nos projetos de Jairo Carneiro, Aloysio Nunes e Zulaê Cobra.

E assim foi o órgão aprovado: um conselho de controle central, nacional, no qual o processo de escolha dos magistrados que o integram é realizado inteiramente pelos órgãos superiores do Judiciário (TST, STJ, STF), em uma escolha eminentemente política, sem a participação da magistratura de base. Quanto aos membros externos da magistratura, não formam maioria em relação aos magistrados conselheiros e nem se igualam em número. Ademais, apenas dois cidadãos integram a composição do conselho.

Entre as funções do conselho, e em conformidade com o estabelecido no Documento Técnico 319 do Banco Mundial, o CNJ volta-se à otimização da gestão no Poder Judiciário e ao controle disciplinar – seja via sistema correcional, seja o monitoramento que controla a produtividade e molda o juiz ideal. Tais atribuições visam constituir um Judiciário estável, eficiente, voltado, sobretudo, à proteção da propriedade privada e ao cumprimento dos contratos. No entanto, vale dizer que, se este ambiente é bom para os negócios, é, também, para todos aqueles que acionam o Judiciário, aonde se inclui também consumidores e trabalhadores – lembrando-se que a grande parte dos demandantes, conforme visto, é o próprio Estado e os Bancos.

Quanto à atuação do CNJ diretamente com a sociedade, esta vem se mostrando sobretudo de maneira positiva no que diz respeito às políticas públicas realizadas pelo conselho, o que se observa com os inúmeros programas sociais realizados pelo órgão acima mencionados. Em relação ao poder econômico, sua relação se dá de maneira direta – o que se verifica pelo seu relacionamento com o Banco Mundial –, mas, especialmente, indireta, quando o órgão incentiva e produz maior celeridade, eficiência, etc em prol do regime de acumulação.

No que concerne aos limites e possibilidades do órgão, tem a sua margem de atuação determinada por sua condição de instituição estatal, devendo atuar na manutenção da ordem social – seja promovendo o equilíbrio entre as classes, seja assegurando o ambiente propício à

valorização do capital. Ainda assim, tal como toda e qualquer instituição, tem seu potencial progressista na força da ação social.

Referências

AITH, Márcio. O impacto do Judiciário nas atividades das instituições financeiras. In: PINHEIRO, Armando Castelar (org.). **Judiciário e Economia no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. p. 105.

AJUFE repudia acusações generalizadas contra juízes federais. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u55044.shtml>>. Acesso em: 23.04.14.

ARANTES, Rogério Bastos. Jurisdição Política Constitucional. In: SADEK, Maria Tereza (org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

_____. Consensos e Dissensos na Reforma Constitucional do Judiciário. In: Armando Castelar Pinheiro. (Org.). **Reforma do Judiciário**. Problemas, desafios, perspectivas. Rio de Janeiro: Booklink, 2003.

ARANTES & SADEK, Introdução. In: SADEK, Maria Tereza (org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.p. 10.

ASSOCIAÇÃO de juízes vê mudança "neutra" e ataca súmula vinculante. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u62280.shtml>>. Acesso em: 05.04.14.

AUTOR da reforma diz que projeto foi desfigurado. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54742.shtml>>. Acesso em: 2014.

BADIN, Luiz Armando. **O Conselho Nacional de Justiça**: pedra angular da Reforma Constitucional do Poder Judiciário. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC. Belo Horizonte, ano 3, nº 09, jan/mar. 2009.

BANCO Mundial oferece apoio ao CNJ para regularização fundiária. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/14699-banco-mundial-oferece-apoio-ao-cnj-para-regularizacao-fundiaria>>. Acesso em: 01.06.14.

BICUDO, Hélio (Relator). PEC 96. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Ano XLVII, nº 58. Maio, 1992. p. 7852.

BIDET, Jacques. **Explicação e reconstrução do Capital**. Campinas: Editora da Unicamp, 2010.

BOITO JÚNIOR, Armando. **Estado e burguesia no capitalismo neoliberal**. In Revista de Sociologia Política. Curitiba, número 28, p. 57-73, jun. 2007

BOYER, Robert. **Teoria da Regulação**: os fundamentos. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

BRASIL: saudável na economia, mas precário na saúde pública. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://fsindical-rs.org.br/artigo/brasil-saudavel-na-economia-v-mas-precario-na-saude-publica.html>>. Acesso em: 03.06.14.

BRASIL tem mais de 240 mil processos na área de Saúde. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/14096:brasil-tem-mais-de-240-mil-processos-na-area-de-saude>>. Acesso em: 01.06.14.

CALDAS, Camilo Onoda. **Teoria da Derivação do Estado e do Direito**. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, 2013.

_____. **O Estado**. Estúdio: São Paulo, 2014.

CALLINICOS, Alex. **Decifrando a crise global**. Revista Margem Esquerda, n. 16, junho, 2011.

CANDÊAS, Ana Paula Lucena Silva. **Juizes para o mercado?** Os valores recomendados pelo Banco Mundial para o Judiciário em um mundo globalizado. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais, 2003.

CANO, Wilson. **Introdução à economia: uma abordagem crítica**. 3 ed. São Paulo: Unesp, 2012.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. 12ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

_____. **Rui Barbosa e a razão clientelista**. Dados vol.43 n.1 Rio de Janeiro, 2000.

CARVALHO, Valter Rodrigues. **A reforma da justiça na perspectiva da crise do Estado brasileiro**. Revista Ponto-e-vírgula, número 5, p. 236-255, 2009.

CNJ avalia política para agilizar julgamento de ações de trabalho escravo. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/28597:cnj-avalia-politica-para-agilizar-julgamento-de-aco-esobre-trabalho-escravo>>. Acesso em: 03.04.14.

CNJ considera paralisação de oficiais de justiça da PB como greve. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2014/02/cnj-considera-paralisacao-de-oficiais-de-justica-da-pb-como-greve.html>>. Acesso em: 15.02.14.

CNJ deve investigar juiz que nega status de religião à umbanda. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/05/1456183-cnj-deve-investigar-juiz-que-nega-status-de-religiao-a-umbanda.shtml>>. Acesso em: 18.05.14.

CNJ eleva gastos e reproduz vícios dos tribunais. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/cnj-eleva-gastos-e-reproduz-vicios-dos-tribunais>>. Acesso em: 23.04.14.

CNJ forma mediadores para implantar política da conciliação. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-mai-06/cnj-forma-mediadores-implantar-politica-nacional-conciliacao>>. Acesso em: 18.05.14.

CNJ manda juízes devolver dinheiro e podem ser punidos. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <http://www.extralagoas.com.br/noticia/12980/extra-online/2014/03/27/cnj-manda-juizes--devolver-dinheiro-e-podem-ser-punidos.html>. Acesso em: 13.05.14.

CNJ no Ar destaca doação do Banco Mundial e transparência. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/18999-cnj-no-ar-destaca-doacao-do-banco-mundial-e-transparencia>>. Acesso em: 01.06.14.

CNJ orienta tribunais sobre conciliação. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-mai-18/cnj-orienta-tribunais-medidas-conciliacao>>. Acesso em: 18.05.14.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Panorama do acesso à Justiça no Brasil**. Brasília, 2011.

CRISE na saúde pública. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://oabce.org.br/2013/08/artigo-crise-na-saude-publica/>>. Acesso em: 03.06.14.

DA ROSA, Alexandre Morais. Crítica ao discurso da *Law and Economics*: a exceção econômica no direito. In: ROSA, Alexandre Morais da; LINHARES, José Manuel Aroso. **Diálogos com a Law & Economics**, 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

DAKOLIAS, Maria. **O setor judiciário na América Latina e Caribe**. Elementos para reforma. Washington, Banco Mundial, Documento Técnico número 319, 1997.

_____. **La red latinoamericana de reformas judiciales**. Resoluciones Asamblea General. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/spanish/adjust26.htm>. Acesso em: 12.04.14.

DEFENSORES de direitos humanos vêem abuso policial em detenção na Virada. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/05/1457517-defensores-de-direitos-humanos-veem-abuso-policial-em-detencao-na-virada.shtml>>. Acesso em: 03.06.14;

DEMOCRATIZAÇÃO da Justiça se dá com defensorias públicas, diz Ajufe. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54738.shtml>>. Acesso em: 10.04.14.

DEOCLECIANO, Pedro Rafael Malveira. **O Conselho Nacional de Justiça e o controle democrático do Poder Judiciário**: uma realidade possível? Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2010.

DESAFIO de UPPs é garantir que policiais respeitem direitos humanos, diz conselheiro. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www.epochtimes.com.br/desafio-de-upps-e-garantir-que-policiais-respeitem-direitos-humanos-diz-conselheiro/#.U5ccuPldUYU>>. Acesso em: 03.06.14.

EFEITOS padronizados - STJ define valor de indenizações por danos morais. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-set-15/stj-estipula-parametros-indenizacoes-danos-morais>>. Acesso em: 04.04.14.

ESTUDO inédito do CNJ aponta que servidores gaúchos são os mais produtivos na esfera da Justiça Estadual. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <http://uj.novaprolink.com.br/noticias/1205720/estudo_inedito_do_cnj_aponta_que_servidores_gauchos_sao_os_mais_produtivos_na_esfera_da_justica_estadual>. Acesso em: 01.06.14.

FALCÃO, Joaquim; LENNERTZ, Marcelo; RANGEL, Tânia. A. **O controle da administração judicial**. Disponível em: http://academico.direitorio.fgv.br/ccmw/images/1/1e/O_controle_da_administra%C3%A7%C3%A3o_judicial_-_portugu%C3%AAs_-_M%C3%A9xico.pdf. Acesso em 08.08.13.

FAORO, Raymundo. **Os donos do Poder**. Formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 2001

FARIAS, Francisco Pereira. **Frações burguesas e bloco no poder**: uma reflexão a partir do trabalho de Nico Poulantzas. *Crítica Marxista*, n.28, p.81-98, 2009.

FIORI, José Luís. **Tópicos de uma agenda internacional**: algumas notas críticas. *Revista Margem Esquerda*, n. 16, junho, 2011. p. 29-34

FREITAS, Graça Maria Borges de. **A reforma do judiciário, o discurso econômico e os desafios da formação do magistrado hoje**. In: *Revista do Tribunal Regional, Belo Horizonte*, v. 42, n. 72 p. 31-44, jul/dez, 2005.

GARCIA, Sandro Rudit. **Efeitos locais da Globalização**. O novo pólo automobilístico de Gravataí e as mudanças recentes e tendências nas relações de trabalho no setor metal-mecânico. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/ppgsocio/sandro3.pdf>. Acesso em: 10.04.14.

GARDUCCI, Leticia G. **Desenvolvimento socioeconômico e a cidade ilegal na região metropolitana de São Paulo**: a questão da moradia. *Interfaces Científicas - Direito*, v. 2, 2013. p. 12.

_____. **O cenário socioeconômico do acesso à Justiça no Brasil após a Reforma do Sistema Judicial**. In: II Congresso Nacional da Federação de Pós-Graduandos em Direito FEPODI, 2013, São Paulo. Anais do II Congresso Nacional da FEPODI, 2013.

GENUÍNO, José (Relator). **PEC 112-A**. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Ano L, nº 117. Agosto, 1995. p. 16486-7.

GOVERNO age no Senado para tirar súmula da reforma do Judiciário. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u60305.shtml>>. Acesso em: 04.04.14.

GOVERNO passa a aceitar súmula vinculante. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u59336.shtml>>. Acesso em: 05.04.14.

GOVERNO quer verba privada no Judiciário. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0710200310.htm>>. Acesso em: 14.04.14.

HARDT, Michael; NEGRI, Antônio. **Império**. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. 3ª Ed. São Paulo: Loyola, 2012.

_____. **O novo imperialismo**. 7ª Ed. São Paulo: Loyola, 2013.

HIRSCH, Joachin. **Teoria Materialista do Estado**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

JUNKES, Sérgio Luiz. **O acesso à justiça na dimensão do Conselho Nacional de Justiça: uma abordagem garantista**. Jurisprudência Catarinense, nº 117.

JUSTIÇA ‘express’ nos protestos. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/157448-justica-express-nos-protestos.shtml>>. Acesso em: 15.05.14.

JUSTIÇA veta verba da Souza Cruz no Judiciário. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1405200516.htm>>. Acesso em: 01.04.14.

MARINI, Rui Mauro. Dialética da Dependência. In MARINI, Rui Mauro; TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (orgs). **Rui Mauro Marini: vida e obra**. 2ª Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. 27ª Ed. Vol. I e II. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

MASCARO, Alysson Leandro. **Crítica da Legalidade e do Direito Brasileiro**. 2ª Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

_____. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. **Introdução ao Estudo do Direito**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

MELO FILHO, Hugo Cavalcanti. **A reforma do Poder Judiciário brasileiro: motivações, quadro atual e perspectivas**. R. CEJ, Brasília, n. 21, p. 79-86, abr/jun, 2003.

MENEZES, Daniel Francisco Nagao. **O Projeto de Reforma do Judiciário**. Revista Crítica do Direito, nº 01, vol. 10, 2011.

MILLET, Damien; TOUSSAINT, Éric. **50 perguntas 50 respostas**: sobre a dívida, o FMI e o Banco Mundial. São Paulo: Boitempo, 2006.

MINELLA, Ary César. Elites Financeiras, sistema financeiro e o governo FHC. In: OURIQUES, Nildo Domingos; RAMPINELLI, Waldir José (orgs). **No Fio da Navalha**: crítica das reformas neoliberais de FHC. São Paulo: Xamã, 1997

NAVES, Márcio Bilharinho. **Marxismo e Direito**: um estudo sobre Pachukanis. São Paulo: Boitempo, 2008.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método em Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NOGUEIRA, Vanessa F. P. **A influencia do neoliberalismo na Constituição Federal de 1988, com enfoque nas emendas ao capítulo da “Ordem Econômica”**. Dissertação. (Mestrado em Direito) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Direito, 2010

MOROSIDADE do Judiciário custa R\$ 10 bi ao país por ano. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54735.shtml>>. Acesso em: 2014.

O estigma corporativista. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz25069910.htm>>. Acesso em: 12.05.14.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. **Os ministros do Supremo Tribunal Federal no pós-Constituição de 1988**: profissionais *versus* políticos. Ver. Teoria e Pesquisa n. 40-41. Janeiro-julho de 2002. p. 202.

OLIVEIRA, Vanessa Elias. **Judiciário e privatizações no Brasil**: existe uma judicialização da política? Rev. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 3, 2005, pp. 559 a 587.

OPERAÇÃO Anaconda reacende discussões sobre reforma do Judiciário. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54627.shtml>>. Acesso em: 2014.

PARA especialistas, registros públicos confiáveis têm impacto na economia. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/noticias/cnj/16217:para-especialistas-registros-publicos-confiaveis-tem-impacto-na-economia>>. Acesso em: 01.06.14.

PARA líder do PT, reforma do Judiciário é "emergencial". **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u48375.shtml>>. Acesso em: 24.04.14.

PACHUKANIS, Evgeni B. **Teoria Geral do Direito e Marxismo**. São Paulo: Acadêmica, 1988.

PAULANI, Leda. **Brasil Delivery**. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. **Capitalismo financeiro e estado de emergência no Brasil**: o abandono da perspectiva do desenvolvimento. *In*: I Colóquio da Sociedade Latino Americana de Economia Política e Pensamento Crítico, 2006, Santiago, 2006.

PEREIRA, Júlia Lafayette. **Implicações do discurso efficientista neoliberal no movimento de ampliação do acesso à Justiça**: a experiência dos Juizados Especiais Federais. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, 2013. *Inédita*.

PINHEIRO, Armando Castelar. Impacto sobre crescimento: uma análise conceitual. *In*: PINHEIRO, Armando Castelar (org.). **Judiciário e Economia no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. p. 13-5.

PINTO, Augusto Geraldo. **A organização do trabalho no século 20**: taylorismo, fordismo e toyotismo. 3ª Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

REZENDE, Sérgio Jacintho Guerrieri. Apresentação. *In*: GOMES, Luís Flávio. A questão do controle externo do Poder Judiciário. Natureza e limites da independência judicial no Estado Democrático de Direito. São Paulo, RT, 1993.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Accountability e independência judiciais**: o desenho institucional do Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça no Estado Democrático de Direito brasileiro. Tese (Doutorado em Direitos Humanos e Democracia) – Universidade Federal do Paraná, Faculdade de Direito, 2012.

ROCHA, Sérgio. Neoliberalismo e Poder Judiciário. *In*: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto (orgs.). **Diálogos Constitucionais**: direito, neoliberalismo e desenvolvimento em países periféricos. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

ROSA, Alexandre Morais da. Crítica ao discurso da Law and Economics: a exceção econômica no direito. *In*: ROSA, Alexandre Morais da; LINHARES, José Manuel Aroso. **Diálogos com a Law & Economics**, 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011

ROSILLO, André J. **O STF no jogo da separação de poderes**: tensões e ajustes. 2009. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/observatorio_ver.php?idConteudo=20. Acesso em: 01.05.14.

SABBI, Alcides Pedro. **O que é FMI**. São Paulo: Brasiliense, 2004

SADEK, Maria Tereza (org). **O Judiciário em debate**. São Paulo: Sumaré, 1995.

_____. **Poder Judiciário**: perspectivas de reforma. *Rev. Opinião Pública*, Campinas, Vol. X, n. 1, Maio, 2004, p. 01-62.

_____. Controle externo do Poder Judiciário. *In*: SADEK, Maria Tereza (org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Konrad Adenauer, 2001.

SADEK, Maria Tereza; ARANTES, Rogério Bastos. **A crise do judiciário e a visão dos juízes**. Revista USP, n. 21. Março/Maio, 1994. p. 34-45.

SAMPAIO, José Adércio Leite Sampaio. **O Conselho Nacional de Justiça e a independência do Judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SÃO Paulo terá Justiça rápida para detidos em grandes manifestações. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/157447-sao-paulo-tera-justica-rapida-para-detidos-em-grandes-manifestacoes.shtml>>. Acesso em: 15.05.14

SAYAD, João. Aspectos políticos do déficit público. In: LIMA, Gilberto Tadeu; MIGLIOLI, Jorge; POMERANZ, Lenina (orgs.). **Dinâmica econômica do capitalismo contemporâneo: homenagem a M. Kalecki**. São Paulo: Edusp/ Fapesp, 2001.

SCHUCH, Luiz Felipe Siegert. **Acesso à justiça e autonomia do Poder Judiciário: a quarta onda?** Curitiba: Juruá, 2006.

SECRETÁRIO-FANTASMA vive nos EUA à custa do CNJ. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www.tribunahoje.com/noticia/94794/politica/2014/02/21/secretario-fantasma-vive-nos-eua-a-custa-do-cnj.html>>. Acesso em: 02.02.14.

SEMER, Marcelo. Continuando os diálogos. In: CARBONARI, Paulo César (org.). **Relatório Reforma do Judiciário**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 55-6.

SILVEIRA, Daniel Barile da. **Patrimonialismo e Burocracia**. Uma análise sobre o Poder Judiciário na formação do Estado brasileiro. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, 2006.

SINDICATO dos Jornalistas denuncia abusos da PM contra imprensa em desocupação. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2014-04/sindicato-dos-jornalistas-denuncia-abusos-da-pm-contrainpressana>>. Acesso em: 03.06.14.

SISTEMA Judiciário brasileiro é defeituoso, diz 'The Economist'. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/story/2004/03/040325_reformacl.shtml>. Acesso em: 2014.

STJ e TST defendem reforma "fatiada". **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u47037.shtml>>. Acesso em: 10.04.14.

SÚMULA vinculante "engessa" julgamentos, criticam juízes. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u62279.shtml>. Acesso em: 05.04.14.

TAVARES, André Ramos. **Manual do Poder Judiciário brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2012.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves. **Dependência, desenvolvimento e dominância financeira: a economia brasileira e o capitalismo mundial**. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de São Paulo, Instituto de Pesquisas Econômicas, 2007.

TRIBUNAIS de Justiça, inspeção internacional é "humilhante". **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1210200310.htm>>. Acesso em: 12.04.14.

TRIBUNAL mais corrupto do Brasil está na mira do CNJ. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://portaldopurus.com.br/index.php/melhores-noticias/12298-tribunal-mais-corrupto-do-brasil-esta-na-mira-do-cnj>>. Acesso em: 13.05.14.

TJ-PI contraria Resolução do CNJ há 9 anos, denuncia sindicato. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www.portalodia.com/noticias/politica/tj-pi-contraria-resolucao-do-cnj-ha-9-anos,-denuncia-sindicato-198786.html>>. Acesso em: 03.05.14.

TJ/SP instala Centro de Pronto Atendimento Judiciário. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI197726,71043-TJSP+instala+Centro+de+Pronto+Atendimento+Judiciario>>. Acesso em: 12.06.14.

VAZ, Anderson Rosa. Artigos 92 a 101. In: MACHADO, Antônio Cláudio da Costa (org.). **Constituição Federal Comentada**. Artigo por artigo, parágrafo por parágrafo. Barueri: Manole, 2010.

VILHENA, Oscar Vieira. Ampliando os diálogos. In: CARBONARI, Paulo César (org.). **Relatório Reforma do Judiciário**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

ANEXO A

Questionário aplicado pelo CNJ aos juízes em 2013, para realização do Censo do Judiciário.

Atuação no Poder Judiciário

Marque a resposta que melhor traduz sua opinião ou experiência profissional ATUAL.

Todas as questões são obrigatórias

Avalie o quanto você **CONCORDA** com as afirmações seguintes:

* 01) Estou satisfeito com a minha escolha profissional de ser magistrado.

..Selecione:

DISCORDO TOTALMENTE

DISCORDO

CONCORDO

CONCORDO TOTALMENTE

NÃO SE APLICA / PREFIRO NÃO RESPONDER

* 02) O volume de trabalho atribuído a mim permite que as minhas tarefas sejam concluídas na jornada regular de trabalho.

..Selecione:

* 03) Os cursos de aperfeiçoamento promovidos pelo tribunal/conselho em que atuo contribuem para meu trabalho.

..Selecione:

* 04) A adoção de metas de produtividade é positiva para o Poder Judiciário.

..Selecione:

* 05) A adoção de metas de produtividade é positiva para o cidadão.

..Selecione:

* 06) A adoção de metas de produtividade é positiva para os magistrados.

..Selecione:

* 07) O sistema constitucional de promoção, com a alternância dos critérios de antiguidade e merecimento, é o mais adequado para a carreira do magistrado.

..Selecione:

* 08) Um sistema de promoção baseado apenas no critério de antiguidade seria o mais adequado para a carreira do magistrado.

..Selecione:

* 09) Um sistema de promoção baseado apenas no critério de merecimento seria o mais adequado para a carreira do magistrado.

..Selecione:

* 10) O CNJ contribui para a melhoria da gestão e modernização do Poder Judiciário.

* 11) As deliberações do CNJ contribuem para a melhoria do meu trabalho.

Avalie o quanto você está satisfeito em relação:

* 12) Ao salário que recebe considerando o trabalho que executa.

* 13) À carreira da magistratura.

* 14) Às relações profissionais cotidianas com outros magistrados.

* 15) Às relações profissionais cotidianas com os servidores do seu local de trabalho.

* 16) Às relações profissionais com a alta administração do tribunal/conselho.

* 17) Ao resultado do trabalho prestado aos cidadãos.

* 18) Aos instrumentos e equipamentos utilizados no trabalho (computadores, acesso à internet, material de expediente, etc.).

* 19) Às condições de trabalho e às instalações físicas (higiene, iluminação, ventilação, ruído, temperatura, acessibilidade e mobilidade, etc.).

* 20) À atuação do tribunal/conselho em que trabalha em relação a sua qualidade de vida/saúde no trabalho.

* 21) À atuação do tribunal/conselho em que trabalha em relação a sua segurança pessoal.

* 22) À atuação do tribunal/conselho em que trabalha em relação à segurança no seu local de trabalho.

.:Selecione.: ▼

* 23) À atuação do CNJ para a melhoria da prestação jurisdicional.

.:Selecione.: ▼

* 24) Ao sistema de processo eletrônico adotado no tribunal em que trabalha.

.:Selecione.: ▼

* 25) Ao número de servidores da unidade judiciária em que trabalha.

.:Selecione.: ▼

* 26) À qualificação dos servidores da unidade judiciária em que trabalha.

.:Selecione.: ▼

Avalie a FREQUÊNCIA das seguintes situações:

* 27) Recebo sugestões de aprimoramento das rotinas de trabalho do tribunal/conselho em que atuo.

.:Selecione.: ▼

* 28) Participo da gestão orçamentária do tribunal/conselho em que atuo.

.:Selecione.: ▼

* 29) Participo das decisões relativas à gestão de pessoas do tribunal/conselho em que atuo.

.:Selecione.: ▼

* 30) Participo do planejamento estratégico do tribunal/conselho no qual atuo.

.:Selecione.: ▼

* 31) Recebo orientações do tribunal/conselho no qual atuo quanto ao cumprimento das deliberações do CNJ.

.:Selecione.: ▼

Quanto a sua motivação pessoal em relação ao trabalho, avalie:

* 22) À atuação do tribunal/conselho em que trabalha em relação à segurança no seu local de trabalho.

.:Selecione.: ▼

* 23) À atuação do CNJ para a melhoria da prestação jurisdicional.

.:Selecione.: ▼

* 24) Ao sistema de processo eletrônico adotado no tribunal em que trabalha.

.:Selecione.: ▼

* 25) Ao número de servidores da unidade judiciária em que trabalha.

.:Selecione.: ▼

* 26) À qualificação dos servidores da unidade judiciária em que trabalha.

.:Selecione.: ▼

Avalie a FREQUÊNCIA das seguintes situações:

* 27) Recebo sugestões de aprimoramento das rotinas de trabalho do tribunal/conselho em que atuo.

.:Selecione.: ▼

* 28) Participo da gestão orçamentária do tribunal/conselho em que atuo.

.:Selecione.: ▼

* 29) Participo das decisões relativas à gestão de pessoas do tribunal/conselho em que atuo.

.:Selecione.: ▼

* 30) Participo do planejamento estratégico do tribunal/conselho no qual atuo.

.:Selecione.: ▼

* 31) Recebo orientações do tribunal/conselho no qual atuo quanto ao cumprimento das deliberações do CNJ.

.:Selecione.: ▼

Quanto a sua motivação pessoal em relação ao trabalho, avalie:

* 32) Você implementa novas ideias ou soluções para melhorar a gestão da sua unidade judiciária?

..Selecione..

* 33) Você tem tempo e disposição para aprimorar seus conhecimentos a respeito dos temas com os quais trabalha?

..Selecione..

* 34) Sente-se valorizado pelo exercício da magistratura?

* 35) Atualmente, você é:

- 01 - Juiz Substituto (cargo inicial da carreira)
- 02 - Juiz Titular
- 03 - Juiz Eleitoral da classe dos advogados
- 04 - Juiz Substituto de 2º grau
- 05 - Desembargador
- 06 - Ministro de Tribunal Superior / Supremo Tribunal Federal
- 07 - Conselheiro do CNJ

* 36) Você acumula atribuições na Justiça Eleitoral?

- 01 - Sim
- 02 - Não
- 03 - Não se aplica

* 37) No concurso para a magistratura, você foi aprovado para as vagas destinadas às pessoas com deficiência?

- 01 - Sim
- 02 - Não
- 03 - Não se aplica

* 38) Realizou curso de formação quando do ingresso na carreira de Magistrado?

- 01 - Sim
- 02 - Não
- 03 - Não se aplica

* 39) Qual foi o ano do seu ingresso na magistratura?

05 - Viúvo(a)

06 - Solteiro(a)

*** 49) Quantos filhos possui?**

Digite zero caso não possua

*** 50) Qual sua cor ou raça?**

01 - Branca

02 - Preta

03 - Amarela (de origem oriental; japonesa, chinesa, coreana etc.)

04 - Parda

05 - Indígena

*** 51) Você é deficiente?**

01 - Sim

02 - Não

*** 52) Você é:**

01 - Brasileiro Nato

02 - Brasileiro Naturalizado

03 - Português Equiparado

*** 53) O curso de Direito foi concluído em:**

01 - Instituição Pública

02 - Instituição Privada

*** 54) Além da graduação em Direito, você possui outro curso superior de graduação completo?**

01 - Sim

02 - Não

*** 55) Qual seu nível de escolaridade?**

01 - Curso Superior de graduação ou equivalente

02 - Pós-graduação lato sensu ou especialização de nível superior (mínimo de 360 horas) completa

03 - Mestrado completo

04 - Doutorado completo

05 - Pós-doutorado completo

* 56) Exerce atividade docente?

- 01 - Sim
02 - Não

* 57) Está associado a alguma entidade representativa de magistrados?

- 01 - Sim
02 - Não

* 58) Prestou algum concurso público para outras carreiras nos últimos dois anos?

- 01 - Sim
02 - Não

* 59) No último ano esteve de licença remunerada por motivo de doença ou acidente (excluídas as licenças para tratamento de pessoa da família)?

- 01 - Sim
02 - Não

Finalizar

Prezado, após a mensagem "Questionário Salvo com sucesso" não será possível efetuar alterações no questionário. Caso a mensagem não apareça, verifique se há alguma questão obrigatória que não foi preenchida ou é possível que haja uma incompatibilidade do seu navegador/browser com o sistema do questionário do Censo. Neste caso, por favor, preencha o formulário em outro navegador/browser.

ANEXO B

Composição do CNJ por Biênios e origem do conselheiro

Conselheiros	2005-2007	2007-2009	2009-2011	2011-2013	2013-2015
Presidente do STF	Nelson Jobim / Ellen Gracie ¹	Ellen Gracie / Gilmar Mendes ²	Cezar Pezazo	Joaquim Barbosa	Joaquim Barbosa
Ministro do STJ	Antônio de Pádua Ribeiro / Cesar Asfor Rocha ²	Cesar Asfor Rocha / Gilson Dipp	Elhana Calmon	Francisco Falcão	Francisco Falcão
Juiz Estadual	Cláudio Godoy	Andréa Pachá	Paulo de Tarso Tamburini	José Guilherme Vasi Werner	Deborah Ciocci
Desembargador de T J	Marcus Faver	Rui Stoco	Milton Nobre	José Roberto Neves Amorim	Ara Maria Duarte Amarante Brito
Juiz Federal	Germana Moraes	Jorge Maurique	Walter Nunes	Silvio Luis Ferreira da Rocha	Saulo José Casali Bahia
Juiz do TRF	Jirair Meguerian	Mairan Maia	Leomar Barros	Fernando da Costa Tourinho Neto	Guilherme Calmon Nogueira da Gama
Ministro do TST	Vantuil Abdala	João Dalazen	Ives Gandra	Carlos Alberto Reis de Paula	Maria Cristina Irigoyen Peduzzi
Juiz do TRT	Douglas Rodrigues	Almo Pedrozo	Nelson Tomaz Braga	Ney José de Freitas	Flávio Portinho Sirangelo
Juiz do Trabalho	Paulo Schmidt	Antônio Umberto	Morgana Ríchia	José Lúcio Munhoz	Rubens Curado Silveira
Membro do MPU	Eduardo Lorenzoni	José Adonis Callou de Araújo	José Adonis Callou de Araújo	Wellington Cabral Saraiva	Luiza Cristina Fonseca Frischeisen
Membro do MPE	Ruth Carvalho	Felipe Locke	Felipe Locke	Gilberto Valente Martins	Gilberto Valente Martins
Advogado	Oscar Argollo	Técio Lins	Jefferson Kravchychyn	Jefferson Kravchychyn	Gisela Gordin Ramos
Advogado	Paulo Lôbo	Paulo Lôbo	Jorge Hélio	Jorge Hélio	Paulo Eduardo Pinheiro Teixeira
Cidadão indicado pela CD	Alexandre de Moraes	Marcelo Nobre	Marcelo Nobre	Emmanuel Campelo	Emmanuel Campelo
Cidadão indicado pelo SF	Joaquim Falcão	Joaquim Falcão	Marcelo Neves	Bruno Dantas	Fabiano Augusto Martins Silveira